

ББК 67.9(4УКР)301.213
Р46

За загальною редакцією доктора політичних наук *О.С. Бодрука*

Р46 **Реформування системи правоохоронних органів України та міжнародний досвід трансформації поліції в країнах Центральної та Східної Європи:** Матеріали міжнар. "круглого столу" (м. Київ, 14 жовт. 2005 р.) / Нац. ін-т пробл. міжнар. безпеки при Раді нац. безпеки і оборони України; За заг. ред. О.С. Бодрука.— К.: НІПМБ, 2006.— 190 с. Дод. англ.

ISBN 966-581-735-3

У виступах, що прозвучали на засіданні "круглого столу", розглядалися питання щодо законодавчого забезпечення реформування правоохоронних органів в Україні, стану та перспектив реформування органів внутрішніх справ, системи досудового слідства, органів прокуратури, податкової міліції, державної прикордонної служби та приведення їх структури і функцій у відповідність до установленої практики європейських держав.

Розраховано на представників органів законодавчої та виконавчої влади, експертів і науковців з питань реформування сектору безпеки.

ББК 67.9(4УКР)301.213+67.301.213

ISBN 966-581-735-3

© Верховна Рада України, 2006
© Женевський центр демократичного контролю над збройними силами, 2006
© Національний інститут проблем міжнародної безпеки при Раді національної безпеки і оборони України, 2006

**Вітальне слово Голови Комітету Верховної Ради
України з питань законодавчого забезпечення
правоохоронної діяльності
В. Р. МОЙСИКА**

Шановні народні депутати України!

Шановні учасники “круглого столу”!

Сьогодні Комітет Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності спільно з Женевським центром демократичного контролю над збройними силами та Національним інститутом проблем міжнародної безпеки при Раді національної безпеки і оборони України проводить міжнародний “круглий стіл” з проблем: **“Реформування системи правоохоронних органів України та міжнародний досвід трансформації поліції в країнах Центральної та Східної Європи”**.

Зареєструвалися і беруть участь у роботі “круглого столу”: народні депутати України, заступники Секретаря Ради національної безпеки і оборони України та працівники Апарату РНБО України, представники Секретаріату Президента України, керівники правоохоронних органів України, провідні вчені галузевих навчальних закладів України і представники засобів масової інформації (відомості про учасників “круглого столу” Ви знайдете у розданих матеріалах).

Женевський центр демократичного контролю над збройними силами представляють:

Філіпп Флурі — заступник директора Центру;

Антъє Фрітц — координатор поліцейських програм Центру;

Константин Іонеску — колишній міністр внутрішніх справ Румунії;

Петер Гоббін — представник Женевського центру;

Джеймс Грін — Голова Офісу зв'язку НАТО в Україні;

Мішель Дюре — директор Центру інформації та документації НАТО в Україні.

Принагідно дозвольте привітати всіх присутніх з великими християнськими святами: **Покрови Пресвятої Богородиці** та **Днем українського козацтва**. Як відомо, Пресвята Богородиця покровительствує козацькому братству, а в умовах сьогоднішнього —

працівникам правоохоронних органів, які слугують народу України. А тому, шановні присутні, зважаючи на знаковість сьогоднішнього дня, сподіваюся на плідну роботу нашого “круглого столу”, а покровительство Пресвятої Богородиці допоможе у наших справах праведних.

Програма і Регламент “круглого столу” Вам роздані.

У зв'язку з деякими змінами з об'єктивних причин серед попередньо заявлених учасників “круглого столу” та обмеженою часовими рамками можливістю їх участі у нашій роботі оргкомітет вніс деякі корективи до програми і Регламенту. Відповідні зміни Вам роздані.

С. І. ПИРОЖКОВ

ЩОДО КОНЦЕПТУАЛЬНИХ ЗАСАД РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

Національний інститут проблем міжнародної безпеки разом з комітетами Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення і правоохоронної діяльності та національної безпеки і оборони й Женевським центром демократичного контролю над збройними силами проводить серію “круглих столів” та конференцій, присвячених реформуванню сектору безпеки. І питання, яке сьогодні ми розглядаємо, — реформування правоохоронних органів теж входить до цієї проблеми.

За роки незалежності ми не мали чіткого уявлення як системно реформувати правоохоронні органи України. Практика була, на жаль, дещо інша. Кожне міністерство самотужки виробляло свої пропозиції щодо реформування і вони не завжди узгоджувалися з системою органів, які забезпечували національну безпеку держави.

Це призвело до того, що Президент держави утворив при Раді національної безпеки і оборони України Міжвідомчу комісію з питань реформування правоохоронних органів, перед якою і було поставлено завдання розробки напрямів чи концепцій реформування. До її складу увійшли: Секретар Ради, керівники правоохоронних органів і спеціальних служб, керівники профільних парламентських комітетів, провідні наукові спеціалісти. Робочим органом комісії є група експертів високого рівня, яка включає

працівникам правоохоронних органів, які слугують народу України. А тому, шановні присутні, зважаючи на знаковість сьогоднішнього дня, сподіваюся на плідну роботу нашого “круглого столу”, а покровительство Пресвятої Богородиці допоможе у наших справах праведних.

Програма і Регламент “круглого столу” Вам роздані.

У зв'язку з деякими змінами з об'єктивних причин серед попередньо заявлених учасників “круглого столу” та обмеженою часовими рамками можливістю їх участі у нашій роботі оргкомітет вніс деякі корективи до програми і Регламенту. Відповідні зміни Вам роздані.

С. І. ПИРОЖКОВ

ЩОДО КОНЦЕПТУАЛЬНИХ ЗАСАД РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

Національний інститут проблем міжнародної безпеки разом з комітетами Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення і правоохоронної діяльності та національної безпеки і оборони й Женевським центром демократичного контролю над збройними силами проводить серію “круглих столів” та конференцій, присвячених реформуванню сектору безпеки. І питання, яке сьогодні ми розглядаємо, — реформування правоохоронних органів теж входить до цієї проблеми.

За роки незалежності ми не мали чіткого уявлення як системно реформувати правоохоронні органи України. Практика була, на жаль, дещо інша. Кожне міністерство самотужки виробляло свої пропозиції щодо реформування і вони не завжди узгоджувалися з системою органів, які забезпечували національну безпеку держави.

Це призвело до того, що Президент держави утворив при Раді національної безпеки і оборони України Міжвідомчу комісію з питань реформування правоохоронних органів, перед якою і було поставлено завдання розробки напрямів чи концепцій реформування. До її складу увійшли: Секретар Ради, керівники правоохоронних органів і спеціальних служб, керівники профільних парламентських комітетів, провідні наукові спеціалісти. Робочим органом комісії є група експертів високого рівня, яка включає

науковців і працівників правоохоронних органів та апарату РНБО. Комісії також вдалося залучити до співпраці міжнародних експертів та представників громадськості, врахувати в роботі їхні пропозиції.

Сьогоднішня презентація книги “Реформування поліції в країнах Центральної та Східної Європи” і є початком її роботи з вивчення досвіду зарубіжних країн з реформування Міністерства внутрішніх справ України.

Я хотів би Вас поінформувати про те, що 6 вересня на засіданні Ради національної безпеки і оборони України було вперше розглянуто Концептуальні засади реформування правоохоронних органів. РНБО доручила Комісії доопрацювати їх на основі концепції реформування. Концептуальні засади містять такі тези:

перша — необхідність поетапного реформування. Тобто це має бути послідовний і еволюційний процес;

друга — основний зміст перетворень. Йдеться про те, щоб розпочати роботу з вивільнення органів прокуратури від невиконання не властивих функцій досудового слідства, створити на основі відповідних підрозділів Національну службу розслідування із завданням боротьби з корупцією. В подальшому потрібно також передбачити і передачу до Національної служби розслідування слідчих апаратів Служби безпеки і Державної податкової адміністрації.

Необхідною умовою ефективності боротьби з корупцією має стати створення оперативного апарату Національної служби розслідування з використанням кадрів і матеріально-технічної бази спеціальних підрозділів із боротьби з організованою злочинністю та корупцією в міністерствах і відомствах. За результатами реформування Служби безпеки, вона має сконцентруватися на завданнях контррозвідки, в тому числі економічної, забезпеченні безпеки персоналу органів державної влади; боротьби з тероризмом, захистом конституційного ладу та державної таємниці.

Потреба гарантування конституційних прав громадян, підвищення рівня захисту інформаційних ресурсів держави, ефективного використання обмежених інтелектуальних, кадрових, матеріально-технічних і фінансових ресурсів вимагає створення і служби спеціального зв'язку та інформації України. Утворення такого органу є однією із складових реформування в цілому системи правоохоронних органів. І це має, безумовно, здійснюватися поступово.

Важливим завданням найближчих років, як визначалося в концепції з реформування правоохоронних органів, має стати формування цивільного Міністерства внутрішніх справ із повноваженнями вироблення і координації державної регіональної політики, державної політики у сфері правоохоронної діяльності, зокрема, охорони державного кордону, міжнаціональних відносин, міграції, релігійних питань. Хоча, зрозуміло, що це дискусійне питання і насамперед треба його розглянути й обговорити на експертному і науковому рівні.

У перспективі бажано віднесення до відома Міністерства внутрішніх справ і сфери захисту населення від надзвичайних ситуацій створення дієвої системи демократичного цивільного контролю. Йдеться про створення муніципальної міліції, яка нині перебуває в подвійному підпорядкуванні.

Корекції внутрішньої структури, уточнення функціональних завдань та істотних перетворень інституціональної культури потребуватиме і пенітенціарна система, діяльність якої має підтримувати кримінально-виконавча служба, що діє через Міністерство юстиції. Державна митна служба має набути повноважень оперативно-розшукової діяльності, що підпорядковуватиметься Міністерству фінансів України. Служба державної охорони повинна забезпечувати безпеку вищих посадових осіб держави.

Нагальним завданням має стати максимально доцільна демілітаризація невійськових правоохоронних органів і спецслужб, що потребує розроблення державної програми поетапної демілітаризації. Їхніми співробітниками, за винятком окремих підрозділів, мають бути державні службовці з спеціальним статусом. Причому в повному обсязі необхідно зберегти рівень соціального захисту відповідних категорій співробітників.

Серед подальших завдань Комісії є співпраця з профільними комітетами Верховної Ради України, міжнародними організаціями, науковими центрами, іншими зацікавленими сторонами з узгодження концепції. Після узгодження та обговорення цієї концепції на засіданні Ради національної безпеки і оборони України планується затвердити її указом Президента і на цій основі підготувати пакет відповідних законопроектів.

На мій погляд, це досить амбіційна програма, не всі її положення сьогодні сприймаються і у відповідних структурах та службах, але те, що всі ці питання потрібно узгоджувати і розглядати в системному вигляді, немає сумніву. Гадаю, що наш "круглий стіл" і буде саме тим місцем, де розпочнеться серйозна розмова з цих питань.

В. Р. МОЙСИК

**ОСНОВНІ НАПРЯМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ**

Сьогодні ми в черговий раз — і це вже вкотре! — звертаємося до вкрай наболілої загальнодержавної проблеми: реформування правоохоронної системи України. Сподіваюся, що не обтяжу вас зайвою інформацією, коли нагадаю деякі віхи нашого уповільненого руху на цьому тернистому шляху, який триває майже п'ять років.

Отож, колишній Президент України Л.Кучма утворив Комісію з реформування правоохоронних органів в Україні, яку Глава держави особисто й очолив. На цей консультативно-дорадчий орган при Президентові України покладалося **три основних завдання:**

перше, здійснення аналізу організації та практики діяльності правоохоронних органів в Україні та зарубіжних державах;

друге, визначення пропозицій щодо вдосконалення та оптимізації системи правоохоронних органів в Україні, їхньої структури, організації діяльності з урахуванням загальноновизнаних міжнародних стандартів;

третє, організація підготовки та розгляд проектів законів, актів Президента України та Уряду, програм і заходів з питань удосконалення організації та діяльності правоохоронних органів і координації їхньої діяльності.

Реалізації цих завдань мали передувати розробка, широке фахове обговорення й затвердження на найвищому державному рівні ідеології та концепції зазначеного реформування як основи для системної підготовки законопроектів і проектів підзаконних актів, спрямованих на докорінну перебудову правоохоронної системи. На превеликий жаль, ця комісія, практично маючи необмежені повноваження, так нічого і не зробила. Не було визначено ідеологію реформування, не розроблено й концепцію.

Наслідком такої бездіяльності стало те, що міністерства й відомства почали гарячково розробляти кожен свою, хуторянську, концепцію, чим фактично не тільки **спровокували** перетягування “адміністративної ковдри” з намаганнями відірвати у сусіда якусь структуру, а й **започаткували відомчі псевдореформи** з багатьма, часом безглуздими, перейменуваннями підрозділів, посад, звань і т. ін., що, звісно, аж ніяк не могло при-

звести до позитивних якісних зрушень у організації та діяльності правоохоронних органів.

З тих самих причин не було забезпечено ні системності, ні професійності в розробці законодавчої бази, що стала б підґрунтям для функціонування правоохоронних органів на якісно новому рівні. Підтвердженням цьому є ті законопроекти, що надходили (та й досі надходять) до нашого Комітету. Чимало з них спрямовано на розв'язання надуманих чи якихось другорядних проблем у сфері правоохоронної діяльності. Положення багатьох проектів не тільки містять численні внутрішні неузгодженості, а й суперечать нормам Конституції та чинних законів України. Про відомчу нормотворчу діяльність уже годі й говорити.

Неузгодженість законопроектної роботи з питань, що стосуються реформування правоохоронних органів, **відсутність координуючих ініціатив** з боку згадуваної спеціальної Комісії при Президентові України особливо наглядно простежуються **у розв'язанні проблем місцевої міліції**.

Так, починаючи з вересня 2000 року, було внесено сім законопроектів, із яких чотири — народними депутатами України, а три — Кабінетом Міністрів. До того ж у січні 2001 року Президент України видав Указ “Про утворення місцевої міліції”. У 2004 році, за наполяганням Уряду, Верховна Рада прийняла, а Президент підписав Закон “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо місцевої міліції”.

Але, на жаль, він не діє. Того самого року Кабінет Міністрів України, формуючи Державний бюджет на 2005 рік, запропонував призупинити його дію, що й було зроблено з прийняттям Закону “Про Державний бюджет України на 2005 рік”. Більше того, у проекті Державного бюджету на 2006 рік знову пропонується призупинити дію цього Закону.

Виникає закономірне запитання: **чи прогнозує Уряд наслідки прийняття розроблених ним же законопроектів?** І це тільки один приклад. А їх, повірте мені, Комітет має дуже багато.

Проаналізувавши ситуацію, що склалася у сфері реформування правоохоронних органів, Комітет вперше за роки незалежності нашої держави порушив це питання на “Дні Уряду”, що відбувся у Верховній Раді України 14 вересня 2004 року. Ми сподівалися, що керівники Уряду та правоохоронних міністерств і відомств скористаються цією ініціативою Комітету, аби мобілізувати свої зусилля, щоб хоч частково надолужити упущені можливості.

Проте колишня влада дотримувалася своїх усталених традицій — на “День Уряду” до Верховної Ради України не прийшов Прем’єр-міністр, який мав доповісти з питання порядку денного, проігнорували цей державний захід і віце-прем’єр-міністри, а колишні керівники правоохоронних органів — Міністр внутрішніх справ, Голова СБУ та Генеральний прокурор України, за звичною для них схемою, фактично втекли від парламенту, сховавшись за спину своїх заступників, які, звичайно ж, системно й обґрунтовано виступити з цього питання не могли.

Взагалі слід сказати, що **попередня влада реформуванням правоохоронної системи не займалася, була абсолютно байдужою до неї, а тому уникала будь-яких заходів, пов’язаних із цією проблемою, на якому б рівні вони не проводилися**. Натомість вона дуже активно вирішувала свої бізнесово-фінансові оборудки та різного роду політичні забаганки, незаконно втягуючи в ці протиправні дії правоохоронні органи України. Ось тому і ховалися від парламенту високопосадові представники тієї влади — їм нічого було сказати широкому фаховому загалу, а критики на свою адресу вони органічно не переносили.

Наслідком цього високопосадового дикунства у сфері правоохоронної діяльності стало те, що **нова демократична влада України отримала в спадок від колишньої влади переважно адміністративно-управлінські гріхи, а не здобутки**. По-перше, це стосується паралелізму у діяльності різних правоохоронних підсистем та відсутності будь-яких напрацювань із розмежування їхніх функцій. По-друге, не ліквідовано дисбаланс повноважень та відповідальності у цій сфері між гілками влади. По-третє, не створено механізму забезпечення неухильного дотримання всіма суб’єктами норм Конституції України та чинного законодавства. Насамкінець, не усунуто безладдя у показниках діяльності правоохоронних органів.

Попри всі негаразди, що супроводжують нинішню владу, справедливості ради слід сказати, що вона приділяє велику увагу проблемам реформування правоохоронної системи держави. Указами Президента України В. Ющенка створено дві комісії з питань реформування правоохоронних органів та судової системи.

На засіданні Ради національної безпеки і оборони під головуванням Президента України та за участю всіх перших керівників правоохоронних органів розглянуто напрацьований комісією

проект Концептуальних засад реформування системи правоохоронних органів.

Підтвердженням того, що нова влада дійсно уболіває за проблему функціонування правоохоронної системи нашої держави, є і участь у сьогоднішньому засіданні “круглого столу” вищих посадовців України. Зазначене дає підстави для впевненості у тому, що така увага вищого політичного керівництва держави до питання докорінної перебудови організації та діяльності правоохоронних органів залишиться і в подальшому, а це буде гарантією успішної реалізації завдань у цій сфері. **Яка ж правоохоронна система потрібна нашій державі?**

Опрацьовуючи Концептуальні засади реформування системи правоохоронних органів України, треба, на мій погляд, поставити кілька ключових запитань і дати на них відповідь.

Що являє собою правоохоронна система в Україні? Чи співпадає це поняття з поняттям “правоохоронні органи”? Власне, саме визначення (дефініція) “правоохоронна система” означає сукупність державних органів і установ, що мають здійснювати охорону прав і свобод людини та громадянина. У цьому сенсі слід насамперед визначитися, які органи і за якою ознакою мають називатися правоохоронними, скільки їх має бути у державі, на яких принципах і за якими ознаками вони об’єднуюватимуться у правоохоронну систему держави.

Нині склалася така ситуація, що навряд хтось із практиків або науковців може з точністю сказати, скільки у нас є правоохоронних органів, яка їхня кількість, посилаючись на відповідний закон.

За законодавством, наприклад, податкова служба належить до правоохоронних органів. А як бути, якщо реалізувати наявні у нашому Комітеті пропозиції про передачу цієї служби до Міністерства фінансів? Невже і Мінфін буде правоохоронним органом? Звісно, що ні, але ситуація невизначеності виникне.

Отже, напрошується висновок, **що кількість державних структур, які належать до правоохоронних органів, необхідно мінімізувати.** Адже на сьогодні в Україні функціонує близько десяти правоохоронних структур, що мають повноваження на ведення оперативного-розшукової діяльності, і постійно надходять законодавчі ініціативи про приналежність до суб’єктів ОРД та інших установ.

Як бути із **судовою системою**? Погоджуючись із тезою про те, що суд не є правоохоронним органом і не повинен вести боротьбу зі злочинністю, слід наголосити, що **суди є органами, які проводять правоохоронну діяльність, а тому їхнє реформування здійснюватиметься у рамках реформування всієї правоохоронної системи держави.**

До речі, суди — це та структура, через яку вся правоохоронна система України могла б **сприяти значному зміцненню довіри народу до нової влади**, якби і правоохоронні органи, і суди постійно та наполегливо, у рамках чинних законів і власних повноважень, реалізовували гасла Майдану: “Бандитам і фальсифікаторам виборів — тюрми!” Ця довіра значно посилювалася б навіть попри існуючі економічні негаразди та істотні позитивні зрушення в економіці. Адже на Майдані народ, який добре розуміє, що відродження виробництва є довготривалим процесом, вимагав не підвищення заробітної плати чи пенсій, а справедливості. Повторюю — справедливості!

Не використати таку можливість, значить обдурити й розчарувати ті мільйони громадян, які безоглядно повірили новій владі. Тому нова влада має усвідомити одну тривожну річ — вона втрачає фактор часу. А як говорив наш великий земляк Григорій Сковорода: “Найбільша втрата — це втрата часу!”.

Сьогодні ще не пізно. Кримінальні справи, відкриті судові процеси та заслужене покарання найцинічніших фальсифікаторів виборів, одіозних і нахабних крадіїв державної власності — **це найменш затратний механізм реального й швидкого повернення народної довіри до нової влади.** Відсутність подібної “продукції” у правоохоронних органів та суддів, їхнє небажання чи нездатність виконувати свої посадові обов’язки відповідно до вимог Конституції та чинних законів України **неминуче призводять до подальшої зневіри людей у справедливість, породжують скептичне ставлення народу не тільки до правоохоронців та суддів, а й взагалі до всієї влади.**

І ще одне. Треба зрозуміти, що ті безкінечні інтерв’ю, прес-конференції та інші подібні заходи, які так полюбляють керівники правоохоронних органів, вони й у сотій долі **не компенсують довіри народу.** Навпаки, на тлі реалій сьогодення, які ніхто не може приховати від людей, будь-яка похвальба правоохоронців видається просто блюзнірством, яке, впевнений, як ніщо інше дискредитує нову владу.

Задумаймося над цим!

Завершуючи свій виступ, хотів би запросити учасників засідання обговорити під час дискусії ще й такі питання.

Перше. Розробка, обговорення та прийняття **ідеології реформування** правоохоронної системи України, яка передбачала б:

— обґрунтування мети, на досягнення якої спрямовуються реформаторські дії, її переваги перед існуючими реаліями;

— обґрунтування гарантій того, що реформування призведе до позитивних зрушень і не матиме негативних наслідків (кримінологічний, фінансовий, економічний, соціальний, медичний, правовий та психологічний прогнози);

— фінансові розрахунки щодо коштів, що витратяться на реформування правоохоронної системи, визначення джерел додаткових надходжень чи бюджетних програм, з яких будуть вилучені кошти на реформування.

Друге. Враховуючи, що всі члени Міжвідомчої комісії з питань реформування правоохоронних органів працюють у цій комісії на громадських засадах, маючи при цьому головним обов'язком виконання своїх посадових функцій, пропонується **створити** на чолі з віце-прем'єр-міністром України **урядову робочу групу** з напрацювання питань, розгляд яких віднесено до компетенції зазначеної Комісії.

Третє. Цілком очевидно, що всі керівники правоохоронних органів уже визначилися з напрямками реформування своїх відомств.

Проте, на превеликий жаль, вони не позбулися й навряд чи здатні позбутися хуторянської психології у сфері реорганізації підлеглих їм структур. А це, як відомо, призводить до того, що загальнодержавні інтереси стають для них другорядними, оскільки тут діє непоборне егоїстичне прагнення ні в чому себе не обділити. У зв'язку з цим наважуся висловити перед вами як високофаховим загалом правоохоронців одну думку, яка, на перший погляд, може видатися парадоксальною. Тому прошу не робити поспішних висновків, а спочатку ретельно все обміркувати. Суть цієї думки доволі проста — **проводити реформування правоохоронних органів без участі їхніх керівників.**

Мені дуже хотілося б, аби наші іноземні гості також поділилися з нами своїм великим досвідом у сфері реформування силових структур.

Г.К. КРЮЧКОВ

**РЕФОРМУВАТИ ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ ПРОДУМАНО,
СИСТЕМНО, ДЮЧИ В КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПОЛІ**

Від імені Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони дозволяю привітати Вас і побажати конференції плідної роботи.

Я згоден з висловленою тут думкою, що **обговорення** на такому представницькому форумі **проблем, пов'язаних з реформуванням правоохоронних органів, є конче необхідним і своєчасним.**

Це обумовлено, насамперед, **недостатньою ефективністю** діяльності структур, на які Конституцією України покладені дуже відповідальні завдання щодо захисту суверенітету, територіальної цілісності і державного кордону України, забезпечення її державної, економічної та інформаційної безпеки, конституційних прав і свобод громадян. Звичайно, було б несправедливим звинувачувати тільки правоохоронні органи в тому, що корупція, хабарництво охопили всі сфери життя держави, що небезпечних масштабів набули організована злочинність, порушення декларованих в Конституції прав і свобод громадян, на що неодноразово вказувала Парламентська Асамблея Ради Європи. Але очевидним є й те, що вести успішну боротьбу з цим злом згадані органи виявилися неспроможними.

Не можна сказати, що силові структури досі не піддавалися реформуванню. Але реформи, якщо й здійснювалися, то без системи, чітко визначених кінцевих цілей, до того ж — що особливо непокоїть — часто не в правовому полі, а то й з прямим порушенням Основного Закону держави.

Ухвалений ще 1992 року Закон “Про Службу безпеки України” в низці положень не відповідає вимогам Конституції. Наші неодноразові звернення до колишнього і нинішнього Президентів України з проханням внести до Верховної Ради проект нового Закону (нової його редакції) не дали результатів.

Президент цими днями нарешті був подав на розгляд Верховної Ради України проект Закону про загальну структуру і чисельність Служби безпеки України, який оперативно розглянуто Верховною Радою, прийнято за основу і після ґрунтовного доопрацювання в нашому Комітеті підготовлено до розгляду у другому читанні. Це буде, мабуть, у наступний четвер*.

* Закон прийняла Верховна Рада України 20 жовтня 2005 року.

Сьогодні минає рік, як Указом Президента Л. Кучми було створено **Службу зовнішньої розвідки України**, хоча згідно зі ст. 17 Конституції України такі формування можуть створюватися, їхня загальна структура, чисельність затверджуватися, а функції визначатися **тільки законами України**. Досі не затверджено законом також чисельність такої воєнізованої структури, як Управління державної охорони України. Усім відома “епопея” з Державною автоінспекцією, в якій також виявилася неповага української влади — вже нової — до Конституції і чинних законів.

Хоча від часу прийняття Конституції України минуло більше 9 років, досі не реалізовано вимогу п. 9 Перехідних положень щодо створення системи досудового слідства і вивільнення Прокуратури від здійснення цих функцій, не наданих їй Основним Законом. Гострою залишається **проблема здійснення демократичного цивільного, передусім парламентського, контролю над силовою сферою**. Ухвалений Верховною Радою базовий Закон про такий контроль повною мірою поки що не спрацював.

Відкритості у діяльності правоохоронних органів стало набагато більше. Журналістам не вистачає часом професіоналізму, компетентності. Даються знаки прояви сенсаційності, суб’єктивізму при висвітленні конкретних фактів, а то й використання публікацій — скажу так — у неділових цілях.

Зрозуміло, що **реформування правоохоронних органів вимагає часу, певної послідовності і етапності**. Але визначатися це, на мій погляд, має не масштабами тих чи інших структур, а логікою, об’єктивними, нагальними вимогами нашої дійсності.

У зв’язку з цим хотів би висловити думку нашого Комітету з приводу деяких питань, які порушено у врученому учасникам Конференції **проекті Концептуальних засад**.

Вважаю, найперше, що потрібно зробити, — це принципово визначитися з системою досудового слідства, реалізувати вимогу п. 9 Перехідних положень Конституції України (відмова прокуратури від досудового слідства це не “добра воля” і не “вияв високої свідомості” щойно знятого з посади Генерального прокурора України, як дехто твердив, а вимога Основного Закону держави). З цим пов’язані подальше визначення функцій і повноважень Прокуратури, Служби безпеки, Міністерства внутрішніх справ, інших органів, а також вирішення непростого і неоднозначного питання — створення Національної служби розслідувань.

Щодо безпекових структур, то тут нагальними є, на нашу думку, такі завдання:

— прийняти у другому читанні закон про структуру і чисельність Служби безпеки України, в якому зазначити основні напрями її діяльності в сучасних умовах (бо цим визначається її загальна структура);

— прискорити розробку нової редакції Закону про Службу національної безпеки (Верховна Рада, мабуть, включити відповідне звернення до Президента у закон про загальну структуру і чисельність Служби);

— прискорити узгодження і подання до Верховної Ради проекту закону про Службу зовнішньої розвідки та про внесення у зв'язку з його прийняттям змін та доповнень до чинних законів (час, нарешті, легалізувати цю Службу);

— провести детальне, на рівні фахівців, обговорення пропозицій про створення окремої Служби спеціального зв'язку та інформації, щодо якої немає узгодженої позиції у керівників СБУ і Служби зовнішньої розвідки.

Слушною є висловлена у засобах масової інформації думка про перетворення органів безпеки, розвідки і контррозвідки на спеціальні служби. Але її реалізація є проблематичною. Справа в тому, що це пов'язано з необхідністю внесення змін до Конституції України, ст. 17 якої покладає забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України на — цитую: “Відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначається законом”. А внесення змін до Конституції в цій частині (розділ I “Загальні засади”) потребує проведення **всеукраїнського референдуму**.

Багато точиться розмов щодо **системи розвідувальних органів**. Перебуваючи у Львівській області, розмовляючи з співробітниками армійських розвідорганів, я відчув тривогу, занепокоєння можливістю (чи планами?) скорочення, а отже ослаблення зазначених органів.

Думаю, всі погодяться з тим, що в сучасних умовах успіх війни вирішуватимуть, а оборону держави забезпечуватимуть не велика чисельність Збройних Сил, не армади танків тощо, а високоточна зброя, надійна протиповітряна оборона і ефективна розвідка.

Тому, на нашу думку, не слід об'єднувати розвідоргани і підрозділи Міноборони, СБУ, Прикордонної служби, а тим більше ос-

лаблювати ці органи. У кожного з них свої завдання, своя специфіка діяльності. Така система є у більшості держав світу. А щодо координації діяльності різних ланок цього феномена, який називається в деяких державах (зокрема в США) “розвідувальним співтовариством”, то ця проблема розв’язується в кожній країні з урахуванням конкретних умов і традицій. В Україні з цією метою створено **Комітет з розвідки** при Президентові.

А ось щодо заснування координаційної посади Голови національної розвідки, створення Комітету з питань державної і внутрішньої безпеки із завданнями визначення пріоритетів і координації діяльності спецслужб, то потреби в цьому ми не вбачаємо.

Абсолютно неприйнятною вважаємо пропозицію про утворення Военної служби безпеки Міністерства оборони України на основі підрозділів військової контррозвідки СБУ та Военної служби правопорядку. Не вважаємо також доцільним на даному етапі включати до системи МВС Державну прикордонну службу України. За всіх недоліків, які є в її діяльності, система загалом виконує покладені на неї Конституцією завдання.

Потребує всебічного розгляду питання про **реформування Внутрішніх військ МВС**. Подібна структура потрібна будь-якій державі. Особисто мене приваблює пропозиція про перетворення Внутрішніх військ на Національну гвардію України з чітко окресленими повноваженнями. Це має бути зовсім інша структура, ніж Національна гвардія, яка була створена у 1991 році і проіснувала до 2000 року.

Щодо перетворень у системі Міністерства внутрішніх справ, то я радив би утриматися від перетворення (точніше — перейменування) її структур на *поліцейські*. В нашій країні для мільйонів людей слово “поліцай” є одіозним, скомпрометованим прислужництвом поліцаїв фашистським окупантам. Не треба дражнити тих, хто все це пережив.

Про демілітаризацію силових структур. Перші кроки в цьому напрямі зроблено: ухвалено закони про перетворення Прикордонних, Залізничних, Внутрішніх військ на невійськові структури, створено Державну прикордонну службу, Державну спеціальну службу транспорту тощо. Однак процес реальної демілітаризації силових структур просувається повільно.

Ще кілька питань.

Перше. З набуттям чинності Закону про внесення змін до Конституції України кардинально зміниться ситуація з призначен-

ням на посади та звільненням з посад керівників правоохоронних органів, безпекових структур, значно розширяться повноваження у цих питаннях Верховної Ради України, з'являться реальні конституційні можливості для здійснення ефективного контролю, в тому числі з боку парламентських комітетів, за діяльністю органів виконавчої влади у цій сфері. До цього слід завчасно підготуватися.

Друге. Сім років роботи в парламентському Комітеті, аналіз реального стану справ в Українській державі, ознайомлення з практикою парламентів демократичних країн дедалі більше переконує мене в тому, що для здійснення системного, компетентного і ефективного контролю над органами державної безпеки, розвідувальних, контррозвідувальних служб потрібен окремий — яку багатьох зарубіжних країнах — парламентський комітет. Але це вже буде вирішувати Верховна Рада України нового скликання.

Третє. Потребують уваги і всебічного опрацювання питання соціальних гарантій працівникам силових структур, усунення диспропорцій, як тут є, а також фінансове забезпечення здійснюваних реформ.

Четверте. Багато йдеться про паралелізм, дублювання функцій у силових структурах, викривлене співвідношення чисельності Збройних Сил і правоохоронних органів, що дає певні підстави висловлювати побоювання щодо перетворення України на поліцейську державу.

Питання не просте, воно потребує поглибленого вивчення і виваженого розгляду. Хотілося б тільки застерегти проти механічного порівняння з зарубіжною практикою. У проекті Концептуальних засад зазначається, наприклад, що в нас більше прикордонників, ніж, скажімо, у Польщі чи, навіть, у ФРН. Але ж треба враховувати, що ФРН практично не має кордонів, які охоронялися б так, як наші, а оснащеність прикордонних служб сучасними засобами охорони кордону в них на кілька порядків вища, ніж в Україні.

Не є коректним і порівняння чисельності нашої Служби безпеки і британської МІ-6. Функції у них не зовсім співпадають, до того ж структури різні. Хоча разючі цифри дозволів на прослуховування телефонних розмов громадян в Україні і в США потребують реагування.

І насамкінець. Вважаємо, що проект Концептуальних засад реформування системи правоохоронних органів України слід істот-

но доопрацювати з урахуванням сьогодення обговорення. Виключити з нього все, що дає підставу дійти висновку, нібито деякі реформаторські заходи пропонуються заради самого реформування або тому, що в інших державах не така, як у нас практика. Не реформи заради реформ, а **приведення силової сфери у боєдатний стан** — ось що нам потрібно.

Навряд чи варто говорити в такому документі, як Концептуальні засади, про регіональне лідерство України, як і про те, що реформування правоохоронних органів потрібно здійснити протягом першої каденції Віктора Ющенка.

О. І. МЕДВЕДЬКО

ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ДОСУДОВОГО СЛІДСТВА В УКРАЇНІ

Підготовлений проект Концептуальних засад реформування системи правоохоронних органів України — це єдина за останні роки спроба комплексно визначити напрями зазначеної реформи на наукових і демократичних засадах, відповідно до норм і стандартів європейської спільноти.

Генеральна прокуратура України брала активну участь у його розробці у рамках роботи Міжвідомчої комісії при апараті Ради національної безпеки і оборони України і загалом підтримує запропоновані підходи. При цьому позиція Генерального прокурора України ґрунтується не на відомчих інтересах збереження власних повноважень, а на усвідомленні необхідності кардинальної реформи правоохоронної системи України, у тому числі органів прокуратури, відповідно до вимог Конституції України та зобов'язань нашої держави перед Радою Європи.

Зважаючи на велике коло питань, які є предметом сьогодення обговорення, у своєму виступі зупинимось лише на проблемі реформування системи досудового слідства, яка безпосередньо стосується й реформування органів прокуратури.

1. У попередні роки в Україні на основі різних концептуальних підходів робилося кілька спроб реорганізувати систему слідства. Проте єдиної принципової позиції, що відображала б офіційну державну політику з цього питання, визначено не було.

но доопрацювати з урахуванням сьогодення обговорення. Виключити з нього все, що дає підставу дійти висновку, нібито деякі реформаторські заходи пропонуються заради самого реформування або тому, що в інших державах не така, як у нас практика. Не реформи заради реформ, а **приведення силової сфери у боедатний стан** — ось що нам потрібно.

Навряд чи варто говорити в такому документі, як Концептуальні засади, про регіональне лідерство України, як і про те, що реформування правоохоронних органів потрібно здійснити протягом першої каденції Віктора Ющенка.

О. І. МЕДВЕДЬКО

ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ДОСУДОВОГО СЛІДСТВА В УКРАЇНІ

Підготовлений проект Концептуальних засад реформування системи правоохоронних органів України — це єдина за останні роки спроба комплексно визначити напрями зазначеної реформи на наукових і демократичних засадах, відповідно до норм і стандартів європейської спільноти.

Генеральна прокуратура України брала активну участь у його розробці у рамках роботи Міжвідомчої комісії при апараті Ради національної безпеки і оборони України і загалом підтримує запропоновані підходи. При цьому позиція Генерального прокурора України ґрунтується не на відомчих інтересах збереження власних повноважень, а на усвідомленні необхідності кардинальної реформи правоохоронної системи України, у тому числі органів прокуратури, відповідно до вимог Конституції України та зобов'язань нашої держави перед Радою Європи.

Зважаючи на велике коло питань, які є предметом сьогодення обговорення, у своєму виступі зупинимося лише на проблемі реформування системи досудового слідства, яка безпосередньо стосується й реформування органів прокуратури.

1. У попередні роки в Україні на основі різних концептуальних підходів робилося кілька спроб реорганізувати систему слідства. Проте єдиної принципової позиції, що відображала б офіційну державну політику з цього питання, визначено не було.

1.1. З огляду на багаторічну практику, аналіз криміногенної ситуації та інших чинників Генеральна прокуратура пропонує зберегти галузевий або секторальний принцип побудови **системи досудового слідства**, за яким у відповідних органах виконавчої влади згідно з їхньою компетенцією у певній сфері правовідносин для викриття і розслідування кримінальних правопорушень існують спеціальні підрозділи, на які покладається проведення оперативно-розшукової діяльності, дізнання та досудового слідства.

Зважаючи на необхідність позбавлення прокуратури відповідно до вимог чинної Конституції функції досудового слідства, до цієї системи пропонується віднести відповідні підрозділи Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України, податкової міліції, Державної митної служби, Державної прикордонної служби, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, а також Державну (Національну) службу розслідувань.

1.2. До відання **слідчих та оперативних підрозділів Міністерства внутрішніх справ** мають відійти усі питання щодо розкриття та розслідування кримінальних справ про злочини проти життя, здоров'я, волі, честі, гідності, статевої свободи та статевої недоторканості особи, проти особистих прав і свобод людини і громадянина, проти власності, довкілля, громадської безпеки, безпеки руху та експлуатації транспорту, громадського порядку та моральності, проти авторитету органів державної влади, органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян, у сфері використання електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), систем та комп'ютерних мереж, а також боротьба з організованою злочинністю.

За таких обставин розслідування вбивств, зґвалтувань та інших злочинів проти життя та здоров'я особи, її статевої свободи і недоторканості мають бути передані від органів прокуратури до МВС. Разом з тим недоцільним є включення до Департаменту кримінальної поліції МВС підрозділів щодо боротьби із злочинами у сфері економіки, як це пропонується у п. 7 Концептуальних засад, оскільки це абсолютно різні напрями діяльності. Тому прийнятнішою є пропозиція утворити Департамент боротьби з економічною злочинністю у складі МВС, або, за зразком європейських країн, **Департамент фінансової поліції**, компетенцією якого буде розслідування зловживань у фінансовій і податковій сферах.

1.3. Служба безпеки України має стати спецслужбою **європейського зразка**, яка відповідатиме за внутрішню безпеку України.

З огляду на викладене пропонується виключити дублювання Службою безпеки України функцій інших правоохоронних органів, не характерних для спеціальної служби. Обмежити виконання нею функції досудового слідства, а також її повноваження у боротьбі з організованою злочинною діяльністю та корупцією виключно випадками, коли вони створюють загрозу життєво важливим інтересам України і основам демократичного суспільства.

У підслідності СБУ на цій стадії мають залишитися лише кримінальні справи про злочини проти основ національної безпеки України, миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку. В подальшому Служба має бути повністю звільнена від виконання невластивої їй функції досудового розслідування.

1.4. У Державній митній службі України створити окремий **підрозділ по боротьбі з контрабандою і порушенням митних правил**, незалежний в організаційних та фінансово-господарських питаннях від регіональних митниць. Надати йому право на проведення оперативно-розшукової діяльності та досудового слідства у справах зазначеної категорії.

1.5. **Державній прикордонній службі України**, що виконує функції дізнання у справах про незаконний перетин кордону, пропонується передати право на проведення розслідування у цих справах у повному обсязі.

1.6. Зважаючи на значний обсяг “тіньового” сектору економіки, поширеність та масштаби зловживань при сплаті податків, наявність різноманітних шахрайських схем легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, вважаємо за доцільне подальше функціонування підрозділів **податкової міліції**.

Водночас з огляду на досвід європейських країн можливим є варіант утворення у складі МВС або Міністерства фінансів Департаменту фінансової поліції, до компетенції якого віднести розслідування зловживань у фінансовій і податковій сферах.

1.7. Наразі існує нагальна потреба у **створенні спеціального правоохоронного органу**, який був би спроможний ефективно вести **боротьбу зі злочинністю та корупцією у Збройних Силах України та інших військових формуваннях держави**.

На сьогодні у Збройних Силах України є лише один спеціальний правоохоронний орган — **Військова служба правопорядку**, основним завданням якого є запобігання вчиненню і припиненню злочинів та інших правопорушень серед військовослужбовців Збройних Сил України. В інших військових формуваннях таких органів немає. Разом з тим нині органи військової прокуратури здійснюють нагляд за дотриманням і застосуванням законів у Збройних Силах України, Державній прикордонній службі, у внутрішніх військах Міністерства внутрішніх справ, у військових частинах та формуваннях Департаменту сил Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій, Державної спеціальної служби транспорту, Служби безпеки України, Управління державної охорони та Національному космічному агентстві України.

Водночас Військовій службі правопорядку не надано право ведення оперативно-розшукової діяльності та досудового слідства. Це позбавляє її реальної можливості самостійно, без взаємодії з іншими органами викривати та попереджувати злочини, розслідувати їх. Особливо складним є питання боротьби у військових формуваннях з організованими формами злочинності.

1.8. За межами підслідності названих вище відомств залишається ціла низка службових і посадових злочинів, як правило, пов'язаних з корупцією, які нині віднесено до підслідності прокуратури. У зв'язку з цим Генеральним прокурором України внесено пропозицію щодо створення нового незалежного правоохоронного органу — **Державної (Національної) служби розслідувань України**, головною метою якої має стати викриття і розслідування вищезазначених протиправних дій, насамперед корупції в органах влади.

На наш погляд, включення до запропонованої структури оперативних підрозділів значно підвищить ефективність її роботи, але це питання потребує додаткового вивчення та узгодження з іншими правоохоронними органами. Новоутворюваний орган повинен також мати певні повноваження у сфері адміністративних правопорушень (протоколи про корупцію). З метою реалізації цієї ініціативи Генеральна прокуратура розробила проект відповідного закону, який надіслано Президентові України та Раді національної безпеки і оборони.

2. Реформування системи досудового слідства за галузевим або “секторальним” принципом передбачає чітке визначення компе-

тенції кожного з цих органів на основі їх “природних” напрямів діяльності (*охорона громадського порядку, боротьба із зловживаннями у сфері фінансів і податків, протидія контрабанді та іншим порушенням митних правил тощо*).

З огляду на викладене не можна погодитися з передачею слідчих апаратів Служби безпеки України і Державної податкової адміністрації до Національної служби розслідувань (*абзац 5 пункту Є*). Така пропозиція заслуговувала б на увагу за умови, що Національна служба розслідувань утворювалася б як єдиний орган досудового слідства. Проте її основне завдання — боротьба з корупційними правопорушеннями посадових і службових осіб. Тому вона не повинна займатися розслідуванням справ про контрабанду, незаконний перетин кордону або про податкові злочини, що наразі віднесено до підслідності слідчих підрозділів СБУ і ДПА.

Розслідування зазначених злочинів має бути компетенцією відповідних “секторальних” органів — митників, прикордонників, фінансової поліції. Саме тому Генеральна прокуратура України пропонує передати відповідно Державній митній і Державній прикордонній службам повноваження щодо проведення не лише оперативно-розшукової діяльності, а й досудового розслідування у справах про контрабанду та незаконний перетин кордону.

У цьому зв’язку Військовій службі правопорядку Міністерства оборони України пропонується надати повноваження щодо проведення оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування в усіх справах про військові злочини та службові злочини, вчинені військовослужбовцями (*до пункту 7*).

3. Насамкінець, слід зазначити, що ухвалення Концептуальних засад реформування системи правоохоронних органів потребує термінових заходів щодо їх врахування у новому Кримінально-процесуальному кодексі України, оскільки в підготовленому до другого читання проекті закладено, за винятком прокуратури, старі підходи щодо переліку органів досудового розслідування та підслідності.

О.І. БОНДАРЕНКО

**РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ —
ПРІОРИТЕТНЕ ПИТАННЯ НА ШЛЯХУ РОЗБУДОВИ
ДЕМОКРАТИЧНОЇ УКРАЇНИ**

Винесені для обговорення Концептуальні засади реформування системи правоохоронних органів України переважно відображені в розробленому на виконання доручень Президента України і Уряду (від 28 лютого 2005 року № 1-1192) та від 2 березня 2005 року № 8410/1/1-05) проєкті **Концепції реформування системи Міністерства внутрішніх справ України**. Концепція спрямована на удосконалення системи МВС, приведення її структури і функцій у відповідність до усталеної практики Європейських держав, а також забезпечення конституційних прав і свобод громадян, законності та правопорядку.

Концепція має на меті на підставі наукового аналізу соціально-економічної ситуації, змін і прогнозованих тенденцій її розвитку та криміногенної обстановки визначити шляхи оптимізації систем МВС для забезпечення максимальної ефективності її функціонування.

Вона включає в себе основні напрями і принципи вдосконалення управління, організаційно-штатної побудові правового, кадрового, ресурсного та іншого забезпечення систем МВС на основі аналізу та оцінки стану боротьби із злочинністю охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки в державі.

Удосконалення системи управління потребує чіткого розмежування і забезпечення оптимального співвідношення функцій Міністерства внутрішніх справ України і підпорядкованих йому підрозділів, цілеспрямованих і послідовних заходів, в основу яких має бути покладено:

- забезпечення організаційної єдності і керованості системи;
- зміцнення управлінської функції з метою підвищення її ефективності;
- зменшення витрат на утримання управлінського апарату з одночасним посиленням структурних підрозділів практичної спрямованості;
- забезпечення оптимального співвідношення організаційно-аналітичних, лінійно-галузевих функцій у структурах управління;

збереження на рівні апаратів МВС, ГУМВС, УМВС функцій координації, методичного забезпечення керівництва, інформаційно-аналітичного обслуговування, контролю та інспектування, безпосереднього планування і організації проведення заходів державного і міжрегіонального рівня.

Оптимізацію структури МВС планується здійснити шляхом: реформування структурних ланок органів внутрішніх справ відповідно до реформ в державі;

чіткого визначення функціональних обов'язків та повноважень усіх служб МВС та їх структурних підрозділів;

усунення дублювання та паралелізму в роботі окремих служб; запровадження диференційованих нормативів штатної чисельності та навантаження залежно від характеру території обслуговування.

Деякі із закладених у Концепцію заходів уже реалізовано.

Зокрема, **проведено реорганізацію керівництва Міністерства:**

скорочено кількість посад заступників Міністра (з 13 заступників залишено 6, з яких один — перший заступник);

аналогічне зменшення кількості керівників проведено в регіональних управліннях і міськрайліноорганах;

указом Президента України (від 17 березня 2005 року № 484) внесено зміни до переліку посад, що заміщуються особами вищого начальницького (офіцерського) складу. В результаті загальної чисельності таких посад скорочено вдвічі (зі 150 до 75);

у кожному регіональному управлінні Міністерства та Департаменті центрального апарату залишається по одному генералу. У вищих навчальних закладах "генеральськими" залишаються посади ректора Академії, Університету та начальника Військового інституту.

Здійснено реорганізацію органів внутрішніх справ на транспорті. При цьому Департамент транспортної міліції ліквідовано як такий, що дублював практично всі управлінські функції інших структурних підрозділів центрального апарату стосовно органів внутрішніх справ на транспорті.

На базі шести управлінь МВС України на залізницях створено єдине Управління МВС України на транспорті, якому підпорядковано лінійні управління на залізницях та лінійні відділи на залізничних станціях.

З метою посилення боротьби зі злочинністю, пов'язаною із торгівлею людьми, в центральному апараті вже створено самостійний Департамент для організації боротьби з цими злочинами.

Завершується реформування колишнього Департаменту державної автомобільної інспекції в Департамент державної служби безпеки дорожнього руху. Водночас на базі підрозділів дорожньо-патрульної служби ДАІ та патрульно-постової служби міліції заплановано створення єдиної патрульної служби МВС України. Міністерство підготувало відповідний законопроект, який подано до Кабінету Міністрів України.

Розроблено проект нової структури центрального апарату Міністерства внутрішніх справ, який відповідно до Положення про МВС України, затвердженого Указом Президента України, подано на погодження Президенту України.

Зазначеним проектом передбачаються зміни.

Майже всі структурні підрозділи центрального апарату об'єднуються в три блоки:

перший — **оперативно-профілактичної роботи та досудового слідства** (підрозділами керують три заступники Міністра — начальники кримінальної міліції, міліції громадської безпеки та Головного слідчого управління через першого заступника Міністра);

другий — **організації управління та моніторингу** (керує заступник Міністра — начальник Головного штабу),

третій — **адміністративно-фінансовий** (керівник — цивільний заступник Міністра). У безпосередньому підпорядкуванні Міністра залишаються апарат Міністра, підрозділ внутрішньої безпеки, департаменти роботи з персоналом та освіти, зв'язків з громадськістю, а також Контрольно-ревізійне управління.

Передбачається реформувати Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб у Державну міграційну службу як урядовий орган державного управління, який діє у складі МВС та здійснюватиме єдину державну політику у сфері міграції. Створюється як самостійне Контрольно-ревізійне управління. Ряд служб перейменовуються, а в окремих — понижується їхній правовий статус.

За аналогією зі структурою центрального апарату Міністерства переглядатиметься також структура і штати регіональних управлінь МВС і міськрайлінорганів.

Заміщення посад цивільними особами.

Рішенням наради МВС розширено перелік посад начальницького складу органів внутрішніх справ військовослужбовців внутрішніх військ, які підлягають поступовій заміні цивільними посадами. Однак скорочення цих посад та заміна їх на цивільні здійснюється по мірі звільнення працівників на пенсію, з інших законних підстав або переведення в інші структурні підрозділи чи на інші посади.

В результаті реорганізації структурних підрозділів Міністерства майже третина всіх посад центрального апарату комплектуватиметься цивільними особами.

З метою посилення профілактики корупційних проявів серед працівників міліції реорганізовано підрозділи внутрішньої безпеки, до складу яких включено інспекції з особового складу, що діяли у структурі підрозділів роботи з персоналом.

На базі Головного слідчого управління МВС, що ліквідується, передбачається утворити Слідчий комітет як урядовий орган державного управління у складі МВС. Створення такої нової системи забезпечить дотримання вимог Кримінально-процесуального кодексу України щодо процесуальної незалежності працівників слідства, розширить права керівників органів досудового слідства у вирішенні питань кадрового та матеріально-технічного забезпечення підпорядкованих підрозділів.

Перспективу розвитку служби дізнання в контексті судово-правової реформи в Україні необхідно розглядати з урахуванням того, що проектом Кримінально-процесуального кодексу визначено порядок провадження дізнання у справах, у яких досудове слідство не є обов'язковим.

На базі внутрішніх військ МВС планується створити нову модель мобільного і всебічно укомплектованого військового формування правоохоронного типу — **Національну гвардію**.

У подальшому планується повністю перейти на комплектування цього формування військовослужбовцями за контрактом.

Згідно з дорученням Президента України від 26 липня 2005 року та постановою Кабінету Міністрів України від 8 вересня 2005 року № 880 здійснюється реформування відомчих вищих навчальних закладів та науково-дослідних установ. На базі 10 самостійних вузів та 3 науково-дослідних установ і підрозділів створюється чотири університети, Академія управління та єдиний науково-дослідний інститут, а також залишається самостійним Інститут внутрішніх військ.

Концепція забезпечує комплексний підхід до впорядкування системи МВС та механізмів управління її структурними ланками на найближчу (2005 р.) і віддалену (до 2010 р.) перспективи. Протягом цього періоду очікується загальне підвищення результативності функціонування системи МВС, реалізація очікувань суспільства щодо стабілізації криміногенної обстановки. Окрім того, відповідно до Програми діяльності Кабінету Міністрів України "Назустріч людям" очікуємо повернення до МВС **податкової міліції**, яку передбачається ліквідувати в структурі Державної податкової адміністрації України.

Зосередження в структурі МВС України підрозділів боротьби з економічною злочинністю і податкової міліції дасть змогу визначити загалом єдину державну стратегію і тактику боротьби зі злочинами у сфері економіки, зокрема у сфері оподаткування. **Перспективною вбачається ідея спрямування та координації діяльності прикордонної та пожежної служб через Міністра внутрішніх справ.**

З метою сприяння МВС у реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод громадян, поліпшення взаємодії з представницькими і виконавчими органами влади та місцевого самоврядування, громадськими організаціями і засобами масової інформації, діячами науки й культури, забезпечення гласності та відкритості в роботі, співпраці у виконанні правоохоронних функцій та запровадження громадського контролю необхідно продовжити формування та розгортання роботи в органах та підрозділах внутрішніх справ, дорадчо-консультативних рад, сприяння діяльності органів внутрішніх справ та громадського контролю.

Для реалізації передбачених Концепцією заходів необхідно прийняти такі законодавчі акти:

- Кримінально-процесуальний кодекс України (нова редакція);
- про органи внутрішніх справ;
- про статус і процесуальні та соціальні гарантії слідчих;
- про внесення змін і доповнень до Закону України "Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю";
- про Національну гвардію Міністерства внутрішніх справ України;

- про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо реформування Державної інспекції та утворення патрульної служби та посилення відповідальності за порушення правил дорожнього руху);

постанови Кабінету Міністрів України:

про проходження служби в органах внутрішніх справ України;
про створення Державного департаменту міграційної служби України;

про кредитування будівництва житла для осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ.

Також має бути указ Президента України щодо затвердження положення про Міністерство внутрішніх справ України.

І на завершення свого виступу хочу сказати кілька слів щодо загального реформування системи правоохоронних органів України. На наш погляд, насамперед слід визначити правове поле цього реформування. Для цього необхідно доопрацювати та прийняти Концепцію реформування правоохоронної системи держави, проект якої ми сьогодні обговорюємо та на її основі Закон України “Про правоохоронні органи та правоохоронну діяльність”, якими усунути дублювання завдань і функцій різних правоохоронних структур (зокрема у сфері боротьби з корупцією, організованою та економічною злочинністю).

У цих законодавчих актах визначити:

1. Вичерпний перелік структур, які підпадають під поняття “правоохоронні органи”; загальні вимоги до їх діяльності; спільні для них права і обов’язки: засади підзвітності та підконтрольності суспільству; відповідальність за порушення цих засад.

2. Уніфікувати принципи та підходи до забезпечення в діяльності правоохоронних органів, принципів верховенства права, законності. Позапартійності, поваги до прав і свобод людини та громадянина, демократичної підзвітності й прозорості.

3. Концептуальні основи державної служби в правоохоронних органах (прийняття на службу на конкурсній основі, відхід від формального атестування відповідності займаним посадам, недопустимість атестування працівників як засобу розправи тощо).

4. Категорії працівників правоохоронних органів, соціальний і правовий статус яких має істотні особливості.

5. Загальні підходи до розв’язання проблеми підвищення соціального статусу працівників правоохоронних органів (наприклад, за рахунок скорочення їх штатної чисельності з одночасним значним підвищенням заробітної плати, легалізації можливості законного отримання доходів за рахунок зайнятості в неробочий час та ін.).

На підставі вищеназваних законодавчих актів внести зміни до законів України, що регламентують правовий статус та ком-

петенцію правоохоронних органів, якими передбачити уніфікацію (відповідно до компетенції цих структур) норм, що:

— унеможливають політизацію правоохоронних органів, їх використання певними політичними силами у виборчих кампаніях з метою досягнення електоральних цілей, відповідальність за порушення цих норм;

— визначають порядок реалізації їхніх стосунків з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, відповідальність за порушення цих норм;

— передбачають прозорість їхньої діяльності, підконтрольність і підзвітність громадськості (ЗМІ, політичним партіям, громадським організаціям, громадянам України), відповідальність за порушення цих норм.

З метою унеможливлення політизації діяльності правоохоронних органів та приведення положень законів, якими регламентується правовий статус та повноваження правоохоронних органів, у відповідність до вимог Конституції України та політичних реалій:

“ внести зміни до Закону України “Про основи національної безпеки України”, якими встановити, що політизація військових формувань і правоохоронних органів є загрозою національній безпеці держави, а також передбачити комплекс заходів у протидії цій загрозі;

“ скорегувати відповідні статусні закони, а також прийняти окремі із них у новій редакції, зокрема, закони України “Про міліцію”, “Про державну податкову службу в Україні” тощо;

“ внести зміни до Закону України “Про Службу безпеки України”, яким передбачити паритетні засади контролю над цим відомством з боку Президента України і Верховної Ради.

О. М. БАНДУРКА

ЩОДО КОНЦЕПЦІЇ РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ

Насамперед мені хотілося б висловити слова вдячності Женевському центру демократичного контролю над збройними силами та Національному університету Внутрішніх справ України, які підготували книгу “Реформування поліції в країнах Централь-

петенцію правоохоронних органів, якими передбачити уніфікацію (відповідно до компетенції цих структур) норм, що:

— унеможливають політизацію правоохоронних органів, їх використання певними політичними силами у виборчих кампаніях з метою досягнення електоральних цілей, відповідальність за порушення цих норм;

— визначають порядок реалізації їхніх стосунків з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, відповідальність за порушення цих норм;

— передбачають прозорість їхньої діяльності, підконтрольність і підзвітність громадськості (ЗМІ, політичним партіям, громадським організаціям, громадянам України), відповідальність за порушення цих норм.

З метою унеможливлення політизації діяльності правоохоронних органів та приведення положень законів, якими регламентується правовий статус та повноваження правоохоронних органів, у відповідність до вимог Конституції України та політичних реалій:

“ внести зміни до Закону України “Про основи національної безпеки України”, якими встановити, що політизація військових формувань і правоохоронних органів є загрозою національній безпеці держави, а також передбачити комплекс заходів у протидії цій загрозі;

“ скорегувати відповідні статусні закони, а також прийняти окремі із них у новій редакції, зокрема, закони України “Про міліцію”, “Про державну податкову службу в Україні” тощо;

“ внести зміни до Закону України “Про Службу безпеки України”, яким передбачити паритетні засади контролю над цим відомством з боку Президента України і Верховної Ради.

О. М. БАНДУРКА

ЩОДО КОНЦЕПЦІЇ РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ

Насамперед мені хотілося б висловити слова вдячності Женевському центру демократичного контролю над збройними силами та Національному університету Внутрішніх справ України, які підготували книгу “Реформування поліції в країнах Централь-

ної та Східної Європи” і презентують сьогодні на засіданні “круглого столу”.

На мій погляд, посилки, пропозиції та рекомендації цієї монографічної збірки під девізом “Процес і прогрес” та концепція реформування правоохоронної системи якраз і мають слугувати темою нашого “круглого столу”.

Зазначу, що нині в Україні здійснюються перші кроки в цьому напрямі. Така робота проводилася і раніше, але, на жаль, за першими початковими кроками не було наступних, які наблизили б нас до завершення цієї важливої справи. Не випадково наша сучасна правоохоронна система діє з тих же позицій і в тих же рамках, як і 30, 40, 50 років тому. Змінювалися тільки назви, приходили нові кадри, а система працювала по-старому.

На сьогодні в нашій державі існує 40 контролюючих відомств. Якщо ми говоримо про реформування правоохоронної системи, то треба применшити втручання держави в реалізацію прав і свобод людини, громадянина, конституційних прав, тобто обмежити свавілля держави.

З наявних 40 відомств половину можна було б об’єднати або скоротити. Нині усім зрозуміло, що значна частина цих відомств створювалася не під функцію, а під посаду, під певного, політика, керівника, якому потрібна була посада. З цією метою і утворювався певний комітет, комісія чи департамент. Тепер про *дублювання або паралелізму*. У нас немає сьогодні такого міністерства чи відомства, яке не дублювало б роботу і не виконувало б функції спорідненої структури. Таких конкретних прикладів в Україні багато. СБУ фактично перетворено на міліцейську службу, а не на службу захисту національної безпеки держави. Економічною злочинністю займається 12 відомств, корупцією — 14. Управління по боротьбі з організованою злочинністю, СБУ, прокуратура, Департамент по боротьбі з економічною злочинністю дублюють функції одне одного. Більше того, окремі служби в Україні за своїми функціями сьогодні просто не потрібні. Я вже не згадую про податкову міліцію, БЕП, які також виконують не властиві їм функції і обов’язки.

14 відомств у нашій державі сьогодні займаються питаннями боротьби з корупцією. Я не перераховуватиму їх, усі вони відомі. А які фактичні результати? На жаль, не дуже позитивні.

Ще такі важливі питання.

Цивільний контроль над військовою сферою та правоохоронними організаціями. Верховна Рада України розробила і

прийняла відповідний закон, в якому чітко зазначено, хто і як має здійснювати цивільний контроль над військовою та правоохоронними сферами держави.

Але цей закон не виконується. Якому відомству сьогодні потрібний цивільний контроль?

Знову відродилася **політизація** органів правопорядку. І хоча Президент України Віктор Ющенко кілька разів на цьому наголошував, вона є в усіх правоохоронних відомствах, окрім, можливо, Служби безпеки.

Дотримання прав людини. Ми тільки про це говоримо, декларуємо, але більших порушень прав людини, ніж в Україні, серед європейських країн немає. Назву тільки одне — те, що ми називаємо моніторингом. В Україні прослуховують набагато більше громадян, ніж в Європі і в десятки разів більше, ніж у Сполучених Штатах Америки, з їхньою боротьбою з тероризмом в усьому світі. Цифри можу назвати. В Україні, за рішенням судів, офіційно видано дозвіл на 45 тисяч прослуховувань. А в Сполучених Штатах Америки (на 300 мільйонів населення) — півтори тисячі.

Демілітаризація. Двадцять міністерств і відомств України — МВС, СБУ, Міністерство оборони, Державна податкова адміністрація, Прокуратура, Державна виконавча служба, Мінтрансспорт, МЧС та половина державних службовців ходять у військовій формі. В якій країні це ще є?

Виховання законослухняності громадян. Прикладом у цьому, насамперед, мають бути представники державної влади, Президент України як гарант Конституції, урядовці, законодавці. Таким, я б сказав, загальнонаціональним зразком. Я не коментуватиму, як це питання вирішується в нашій державі.

Кадрова політика. Якщо ми прагнемо добитися успіху, нам необхідно зробити все, щоб кадрова політика мала стабільний характер. Можуть змінюватися міністри, генеральні прокурори, Президенти, прем'єри — це демократія. Але професіонали мають стабільно працювати.

А у нас усе навпаки — приходять новий високопоставлений урядовець і починаються кадрові зміни. За перші шість місяців 2006 року в Україні з державної служби звільнено 63 тисячі осіб: 20 тисяч — із державних адміністрацій, 20 тисяч — з МВС та інших служб. А де брати нові кадри?

В МВС, наприклад, підготовлено за рік 3,5 тисячі спеціалістів з вищою освітою, а нам їх нині потрібно понад 30 тисяч.

І останнє, я хотів би зупинитися на рекомендаціях засідання “круглого столу”. Їх можна взяти за основу, вони ґрунтовні, але у зв'язку з тим, що у виступах представників різних відомств — Прокуратури, МВС, Державної прикордонної служби, Податкової адміністрації та інших, а також наших зарубіжних гостей прозвучала низка істотних пропозицій, вважаю, що робоча група їх має узагальнити, доопрацювати і включити в Рекомендації засідання “круглого столу”.

П. А. ШИПОЛІН

БАЧЕННЯ КОНЦЕПЦІЙ РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

Адміністрація Державної прикордонної служби загалом підтримує Концептуальні засади реформування системи правоохоронних органів України. Ми розуміємо, що це одне із важливих завдань на шляху побудови правової демократичної держави.

Стисло хочу поінформувати про стан реформування Державної прикордонної служби, перспектив розвитку та висловити пропозиції щодо можливого спрямування її діяльності через Міністерство внутрішніх справ.

З набуттям незалежності України прикордонне відомство пройшло етап становлення, розбудови кордону по всьому периметру та реформування від військової структури до правоохоронного органу. Хочу наголосити, що робилося це *планово та послідовно* на виконання двох державних програм: **Комплексної програми** розбудови державного кордону України на 1993 — 2000 роки та **“Програми дій”** на період 2000—2005 років.

Створено правове поле для реформування прикордонної служби. В 2003 р. Прийнято Закон “Про Державну прикордонну службу України”, внесено зміни до 5-ти Кодексів, 48-ми законів, 131-ої постанови та розпоряджень Уряду; напрацьовано понад 1000 відомчих актів. Змінено організаційну структуру відомства та систему управління. Приведено у відповідність до європейських норм співвідношення структурних елементів, кількість посад генералів, старших та молодших офіцерів.

І останнє, я хотів би зупинитися на рекомендаціях засідання “круглого столу”. Їх можна взяти за основу, вони ґрунтовні, але у зв'язку з тим, що у виступах представників різних відомств — Прокуратури, МВС, Державної прикордонної служби, Податкової адміністрації та інших, а також наших зарубіжних гостей прозвучала низка істотних пропозицій, вважаю, що робоча група їх має узагальнити, доопрацювати і включити в Рекомендації засідання “круглого столу”.

П. А. ШИПОЛІН

БАЧЕННЯ КОНЦЕПЦІЙ РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

Адміністрація Державної прикордонної служби загалом підтримує Концептуальні засади реформування системи правоохоронних органів України. Ми розуміємо, що це одне із важливих завдань на шляху побудови правової демократичної держави.

Стисло хочу поінформувати про стан реформування Державної прикордонної служби, перспектив розвитку та висловити пропозиції щодо можливого спрямування її діяльності через Міністерство внутрішніх справ.

З набуттям незалежності України прикордонне відомство пройшло етап становлення, розбудови кордону по всьому периметру та реформування від військової структури до правоохоронного органу. Хочу наголосити, що робилося це *планово та послідовно* на виконання двох державних програм: **Комплексної програми** розбудови державного кордону України на 1993 — 2000 роки та **“Програми дій”** на період 2000—2005 років.

Створено правове поле для реформування прикордонної служби. В 2003 р. Прийнято Закон “Про Державну прикордонну службу України”, внесено зміни до 5-ти Кодексів, 48-ми законів, 131-ої постанови та розпоряджень Уряду; напрацьовано понад 1000 відомчих актів. Змінено організаційну структуру відомства та систему управління. Приведено у відповідність до європейських норм співвідношення структурних елементів, кількість посад генералів, старших та молодших офіцерів.

Довідково.

Скорочено на 69 посад центральний апарат. Нині він становить — 1,05% від штатної чисельності; п'ять регіональних управлінь — 1,15%; органи охорони кордону — 76,16%; навчальні, науково-дослідні установи, лікувальні, оздоровчі заклади, структури забезпечення — 20,21%.

Скорочено 1060 посад вищих та старших офіцерів: генералів — на 39,6% (23 посади); полковників — на 24,5% (173 посади); підполковників — на 13% (142 посади); майорів — на 27,8% (722 посади).

Передбачено заміщення майже 40% офіцерських посад цивільними фахівцями.

Запроваджено сучасну модель охорони кордону, що базується на правоохоронних підходах та нових технологіях в пунктах пропуску, що спрямовано на спрощення прикордонних формальностей та забезпечення високої якості контролю.

Триває реформа системи всебічного забезпечення та підготовки персоналу, перехід до повного комплектування на контрактній основі. Прикордонна служба України є самодостатньою та цілісною структурою, що забезпечує державне управління усім комплексом заходів, пов'язаних з охороною кордону. Чітко визначено об'єкт її правоохоронної діяльності та повноваження, зокрема:

охорона кордону та суверенних прав України у винятковій (морській) економічній зоні;

пропуск осіб і транспортних засобів, що прямують через кордон;

виконання міжнародних зобов'язань щодо дотримання режиму державного кордону, його охорони та утримання.

Таким чином, у Держприкордонслужби є своє правове поле діяльності, яке не перетинається з жодним із правоохоронних органів

Щодо перспектив. Опрацьовано проекти Концепції та Програми розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2005—2012 року. Заплановано у жовтні—листопаді завершити їхнє міжвідомче погодження та подати на розгляд Кабінету Міністрів України.

Наша мета: створення сучасного прикордонного відомства, яке за своєю структурою, формам та способам служби відповідає

тиме європейським стандартам і та гарантовано забезпечувати захист національних інтересів на кордоні.

Завдання, що визначаються Концепцією, виконуватимуться поетапно, з урахуванням наявного і прогнозованого бюджетного фінансування, реалізації програм міжнародної технічної допомоги та у контексті реформування системи правоохоронних органів держави.

Довідково: реалізувати завдання Концепції заплановано в три етапи: близьку (2006—2008 роки), середню (2009—2012 роки) та далеку (2013—2015 роки) перспективу.

Щодо досвіду країн Європи. Побудова системи державних органів, у тому числі правоохоронних, є суверенною справою кожної країни. Поширене посилення низки посадовців на “європейський досвід” є некоректним. Доречніше говорити про досвід окремих європейських країн, які відповідно до вимог Євросоюзу реформують системи правоохоронних органів з урахуванням національних особливостей, що є суверенним правом. Ймовірно, що саме тому в країнах Європи правоохоронні органи мають різну структуру, повноваження та порядок підпорядкованості.

У ряді випадків досвід європейських країн був негативним. Прикладом цього є невдала реформа прикордонних відомств Словаччини та Чехії, де завдання з охорони кордону покладено було на територіальні органи поліції. В результаті фактично було втрачено державний статус кордону та значно знижено ступінь його захищеності від всебічних загроз. Після загальної оцінки ситуації та на підставі рекомендацій Місії з питань оцінювання юстиції та внутрішніх справ ЄС 2002 року Словаччина та Чехія були змушені фактично заново створювати прикордонні відомства.

Тому варто наголосити, що **неможливо взяти одну з готових європейських моделей** системи правоохоронних органів і як лекало накласти на Україну.

Зважаючи на це та виходячи з того, що Президент України визначив курс на європейську інтеграцію та вступ до ЄС, слід акцентувати увагу учасників “круглого столу” на наступному.

Питання надійності охорони кордону (нині — на заході, згодом — на сході) є поряд з рівнем демократії в нашому суспільстві, динамікою розвитку економіки одним із пріоритетних для вступу України до Європейського Союзу.

Високі стандарти ЄС у сфері охорони кордону та контролю за імміграційною ситуацією, що впливають з положень Шенгенської угоди, це стандарти надійності охорони кордону поза пунктами пропуску (“зеленого кордону”) та прикордонного (або за західною термінологією “імміграційного”) контролю в пунктах пропуску.

Ми розуміємо, що **спрямування діяльності прикордонного відомства через реформоване цивільне Міністерство внутрішніх справ** пов’язано з реалізацією стратегічного курсу Президента України на євроінтеграцію і сподіваємося, що з часом так і буде. Разом з тим хотілося б ще раз аргументувати передчасність такого спрямування у близькій перспективі. Про це також говорив Георгій Корнійович Крючков.

Передусім слід визначити етапи створення нового, цивільного Міністерства внутрішніх справ як політичного органу. На першому етапі законодавчо та нормативно врегулювати політичну та організаційну діяльність міністерства зі здійснення державного управління низкою окремих сфер, галузей внутрішньої політики держави.

Необхідно якнайшвидше розв’язати нагальну проблему реформування внутрішніх військ, пострадянської системи органів внутрішніх справ.

Окремі ланки, що увійдуть до нової структури міністерства (карний розшук, міліція (поліція) громадської безпеки, прикордонна служба, служба надзвичайних ситуацій, пожежники та ін.) мають діяти на підставі спеціальних законів та підзаконних нормативних актів.

В обов’язковому порядку слід урівняти та уніфікувати законодавче поле, узгодити питання проходження військової та інших видів спеціальної державної служби, соціального захисту, пенсійного забезпечення, взаємодії, форм і методів несення служби.

Необхідно розробити чіткі принципи управління. Визначити та нормативно закріпити рамки повноважень міністерства як політичного органу та спрямованих через нього складових правоохоронної системи України.

Заходи з реформування потребуватимуть також значного ресурсного забезпечення.

С. І. ЛЕКАР

**РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ
УКРАЇНИ**

Державна податкова адміністрація України уважно розглянула проект Концептуальних засад реформування системи правоохоронних органів України і в цілому погоджується з його змістом.

Разом з тим, виходячи з досвіду найрозвиненіших європейських держав, вважаємо, що передбачене у пункті 7 проекту Концептуальних засад входження підрозділів Податкової міліції до складу Департаменту кримінальної поліції або Департаменту боротьби з економічною злочинністю Служби національної поліції, діяльність якої спрямовується через Міністерство внутрішніх справ, є не виправданим.

Курс на європейську інтеграцію вимагає створення адекватних моделей правоохоронних та контролюючих органів на основі використання позитивного досвіду зарубіжних держав. Світовий досвід свідчить, що в багатьох країнах (Нідерланди, Польща, Словаччина, Латвія та ін.) відомства, на які покладено адміністрування податків, мають у своєму складі підрозділи, що наділені повноваженнями правоохоронних органів, і це має значний економічний ефект.

Нині податкова міліція є спеціальним підрозділом Державної податкової служби України, у складі якого після оптимізації штатної чисельності налічується близько 9,5 тис. співробітників. Переважну більшість особового складу становлять співробітники високої професійної кваліфікації, які мають постійний доступ до інформаційних ресурсів, без чого неможлива ефективна протидія податковій злочинності, і організують свою діяльність, базуючись на постійній взаємодії слідчих, ревізорських оперативних працівників.

Слід констатувати, що впродовж існування податкової міліції у її складі сформовано професійне ядро спеціалістів із розслідування кримінальних справ про злочини, скоєні у сфері оподаткування.

На виконання доручень Президента України та програмних положень Уряду України з метою впровадження сучасних форм взаємовідносин влади і бізнесу, усунення зайвого тиску на суб'єктів підприємництва розпочато реформування податкової міліції у службу податкових розслідувань як спеціальний

підрозділ по боротьбі з податковими злочинами за світовим зразком. Як один із варіантів реформування розглядається об'єднання податкової міліції з Державною службою боротьби з економічною злочинністю МВС України. На нашу думку, зазначена реорганізація не матиме позитивних наслідків.

Так, на підрозділи ДСБЕЗ покладено завдання щодо виявлення і участі у розслідуванні 53 видів економічних злочинів, передбачених Кримінальним кодексом України. Зазначені види злочинів є досить різними за об'єктом посягання, від порушення авторських прав до обману покупців, і в більшості випадків виявляються або в результаті перевірки заяв громадян, або під час несення служби з охорони громадського порядку підрозділами міліції.

Водночас до підслідності податкової міліції віднесено специфічні види злочинів, ознаки яких, переважно, виявляються під час документальних перевірок та оперативно-розшукових заходів, а їх розслідування потребує відповідної кваліфікації.

Наслідком об'єднання стане розмивання вже сформованих напрямів протидії податковій та економічній злочинності, зумовлених як специфікою об'єкту посягання, так і істотною різницею між методами та способами боротьби з протиправними діями.

Слід зазначити, що Міністерство внутрішніх справ України дотримується позиції, згідно з якою податкову міліцію варто повернути до структури МВС, зважаючи на досвід Російської Федерації.

Але зазначений досвід є негативним, оскільки внаслідок передачі підрозділів Федеральної служби податкової поліції Російської Федерації до Міністерства внутрішніх справ бюджетні надходження відразу скоротилися на 15 відсотків, що в подальшому відбилося на плануванні наступних бюджетів.

Зважаючи на викладене, пропонується здійснити реформування податкової міліції у службу податкових розслідувань, залишивши її у складі Державної податкової служби України.

Завершується перший етап реформування податкової міліції як спеціального підрозділу Державної податкової служби України, під час якого усунуто дублювання функцій та оптимізовано штатну чисельність (загальні скорочення становлять близько 35%). Планується підвищити навантаження працівників слідчо-оперативного складу та забезпечити його рівномірний розподіл. Враховуючи передовий досвід, на новоутворену службу податко-

вих розслідувань буде покладено виконання двох основних функцій — **інформаційно-аналітичної та слідчо-оперативної**. За службою податкових розслідувань передбачається закріпити, насамперед, такі функції:

запобігання злочинам та іншим правопорушенням у сфері оподаткування, їхнє виявлення та розслідування;

розшук платників, які ухиляються від сплати податків та інших обов'язкових платежів;

запобігання корупції в органах Державної податкової служби та виявлення її фактів, оперативне забезпечення безпеки співробітників податкової служби.

В.М. ГРИЧ

**ДО ПИТАННЯ ПРО ВИЗНАЧЕННЯ БАЗОВИХ ПОНЯТЬ
У КОНТЕКСТІ ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ
ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ**

Низка проблем, що виявляються у практичній діяльності під час реформування системи правоохоронних органів України, є наслідком відсутності таких базових понять, як “правоохоронна діяльність”, “правоохоронні органи”, “система правоохоронних органів” та “спеціальні служби”, які широко застосовуються, але не мають чіткого визначення у проекті Концептуальних засад та інших документах Міжвідомчої комісії з питань реформування правоохоронних органів.

Внаслідок цього завдання і заходи, передбачені програмними документами, зокрема “Концептуальними засадами реформування правоохоронних органів України”, що були розглянуті на засіданні Ради національної безпеки і оборони України, набувають неприпустимої розпливчастості. Не визначено також і склад системи правоохоронних органів.

Всупереч неодноразово висловленій позиції Президента України щодо необхідності окремого розгляду питань розвідки і, незважаючи на неодноразові зауваження Служби зовнішньої розвідки України, у Концептуальних засадах термін “спеціальні служби” торкається питань, що принципово відмінні від правоохоронної системи розвідувальних органів. Тому, розпочинаючи роботу з реформування правоохоронних органів, насамперед

вих розслідувань буде покладено виконання двох основних функцій — **інформаційно-аналітичної та слідчо-оперативної**. За службою податкових розслідувань передбачається закріпити, насамперед, такі функції:

запобігання злочинам та іншим правопорушенням у сфері оподаткування, їхнє виявлення та розслідування;

розшук платників, які ухиляються від сплати податків та інших обов'язкових платежів;

запобігання корупції в органах Державної податкової служби та виявлення її фактів, оперативне забезпечення безпеки співробітників податкової служби.

В.М. ГРИЧ

ДО ПИТАННЯ ПРО ВИЗНАЧЕННЯ БАЗОВИХ ПОНЯТЬ У КОНТЕКСТІ ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

Низка проблем, що виявляються у практичній діяльності під час реформування системи правоохоронних органів України, є наслідком відсутності таких базових понять, як “правоохоронна діяльність”, “правоохоронні органи”, “система правоохоронних органів” та “спеціальні служби”, які широко застосовуються, але не мають чіткого визначення у проекті Концептуальних засад та інших документах Міжвідомчої комісії з питань реформування правоохоронних органів.

Внаслідок цього завдання і заходи, передбачені програмними документами, зокрема “Концептуальними засадами реформування правоохоронних органів України”, що були розглянуті на засіданні Ради національної безпеки і оборони України, набувають неприпустимої розпливчастості. Не визначено також і склад системи правоохоронних органів.

Всупереч неодноразово висловленій позиції Президента України щодо необхідності окремого розгляду питань розвідки і, незважаючи на неодноразові зауваження Служби зовнішньої розвідки України, у Концептуальних засадах термін “спеціальні служби” торкається питань, що принципово відмінні від правоохоронної системи розвідувальних органів. Тому, розпочинаючи роботу з реформування правоохоронних органів, насамперед

необхідно **визначити об'єкт, предмет і мету реформування.**

Об'єктом реформування є правоохоронні органи, які є важливою і невід'ємною підсистемою у системі національної безпеки України.

Проблеми визначення правоохоронної діяльності і правоохоронних органів у вітчизняному праві

В українському законодавстві подано кілька визначень правоохоронних органів.

Найконкретнішим є визначення правоохоронних органів, зафіксоване у статті 2 Закону України "Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів", де зазначено:

"1. Правоохоронні органи — органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи і установи виконання покарань, державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції".

Певні функціональні ознаки правоохоронних органів містить пункт 2 статті 2 цього ж Закону, відповідно до якого захисту підлягають працівники, які беруть безпосередню участь у провадженні та розслідуванні кримінальних справ і справ про адміністративні правопорушення; оперативно-розшуковій діяльності; охороні громадського порядку та громадської безпеки; виконанні вироків, рішень, ухвал і постанов судів, постанов органів дізнання і попереднього слідства та прокурорів; контролі за переміщенням людей, транспортних засобів, товарів та інших предметів чи речовин через державний і митний кордон України; нагляді й контролі за виконанням законів.

Ця норма, незважаючи на її розгорнуту форму, не позбавлена істотних недоліків. Так, перелік органів, які належать до правоохоронних, залишився відкритим ("та інші органи..."), визначальною, системоутворювальною ознакою яких є те, що вони виконують правоохоронні та правозастосовні функції. При цьому юридична дефініція і правоохоронних, і правозастосовних функцій відсутня, а теоретичні визначення не дають однозначно визначити критерії ідентифікації цих органів. Тобто у цьому випадку поняття визначається через інші невідомі.

Принаймні, "правозастосовні" функції, тобто функції, що полягають у застосуванні норм законів чи впливають з них, це загальна функція усіх органів публічної державної влади та їх

посадових осіб. У зв'язку з тим, що це визначення позбавлене необхідних індивідуальних ознак, склад і межі правоохоронної системи залишаються невизначеними.

Аналогічна ситуація спостерігається й у інших законах України.

Так, у статті 1 Закону України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами України” поняття правоохоронних органів визначене близько до Закону України “Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів”, з посиланням на правозастосовні функції:

“правоохоронні органи — державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції”.

У статті 1 Закону України “Про основи національної безпеки України” правоохоронні органи визначаються як “органи державної влади, на які Конституцією і законами України покладено здійснення правоохоронних функцій”.

Крім того, у статті 8 Закону України “Про основи національної безпеки України” одним із основних напрямів державної політики з питань національної безпеки визначено: “зосередження ресурсів і посилення координації діяльності правоохоронних, розвідувальних і контррозвідувальних органів України для боротьби з організованою злочинністю та наркобізнесом”. Оскільки у цьому переліку контррозвідувальна діяльність названа як окремий суб'єкт, то це дає підстави для висновку, що вона, за законодавством, не належить до правоохоронної діяльності.

Однак, хоча у Законі України “Про контррозвідувальну діяльність” ця сфера, попри розгорнуте визначення її змісту, прямо не названа як правоохоронна, визначення мети цієї діяльності, подане у статті 2, не залишає сумнівів щодо правоохоронного її характеру. До того ж відповідно до статті 5 Закону України “Про контррозвідувальну діяльність” спеціально уповноваженим державним органом з питань контррозвідувальної діяльності є Служба безпеки України, яка, в свою чергу, згідно зі статтею 1 Закону України “Про Службу безпеки України” є державним правоохоронним органом спеціального призначення¹.

¹Одним із парадоксів вітчизняного законодавства є те, що у Законі України “Про міліцію”, яка є найбільшим з правоохоронних органів, слово “правоохоронний” не вжито зовсім.

Неправильне розуміння суті правоохоронної діяльності виявляється і у статті 9 Закону України “Про основи національної безпеки”, у якій визначено повноваження суб’єктів забезпечення національної безпеки. Так, у цій статті повноваження Служби безпеки України, яка, за законом, є правоохоронним органом, визначаються в абзаці шостому разом із повноваженнями міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; а, власне, правоохоронним органам в абзаці дев’ятому приписані не властиві їм повноваження щодо забезпечення захисту і “врятування населення в разі виникнення надзвичайних ситуацій техногенного і природного характерів”.

Слід зауважити, що й визначення, які містяться у науково-довідкових і навчальних виданнях, не додають ясності у це питання.

Так, відповідно до вітчизняних юридичних і наукових дефініцій правоохоронними органами можна вважати і Рахункову палату України (здійснює контрольно-ревізійну діяльність), загалом Верховну Раду України (здійснює парламентський контроль за виконанням законів), Президента України (охороняє право шляхом скасування неправомірних рішень Кабміну) і багато інших.

Викладене дає підстави для **висновку**: в законодавстві України поняття “правоохоронна діяльність” і “правоохоронні органи” належним чином не визначено, внаслідок чого склад і компетенція правоохоронних органів неприпустимо розширюються.

Аналоги у праві зарубіжних країн

У праві демократичних держав Західної Європи і США повністю адекватних аналогів поняття “правоохоронна діяльність” та “правоохоронні органи” автор не виявив.

Так, у **Федеративній Республіці Німеччина** вжито терміни: “органи безпеки”, до яких належать органи внутрішньої безпеки, органи інформаційної безпеки, рятувальні органи й допоміжні (недержавні) установи;

“поліцейські органи”;

таємні служби”, які здійснюють таємну (оперативну) діяльність, що є аналогом вітчизняного поняття “оперативно-розшукова діяльність”. Однак цей термін охоплює також і розвідувальні служби.

Щодо останніх, то у Німеччині та інших демократичних європейських державах застосовано так званий “розмежувальний” (або “відокремлювальний”) принцип, відповідно до якого таємна діяльність юридично відокремлюється від діяльності, пов’язаної із застосуванням адміністративного примусу. Цим визначено принципову відмінність розвідувальної (таємної) діяльності від правоохоронної. Відповідно розвідувальні органи не вважають правоохоронними (у законі ФРН “Про Федеральну розвідувальну службу” зазначено, що вона позбавлена поліцейських і розпорядчих повноважень).

У США вживають терміни, які в Україні офіційно перекладають як “правоохоронна діяльність” та “правоохоронні органи”, однак буквально їх можна перекласти як “діяльність із застосуванням законного примусу” та “державні органи, які застосовують законний примус”. Відповідно до складу цих структур належать лише органи, яким законодавство надає право на застосування “легітимного примусу”, тобто, як їх називають в Україні у неофіційному обігу — “силовики”.

Особливої уваги заслуговує застосування в іноземних державах практики надання іншим, безпосередньо не правоохоронним, органам окремих правоохоронних повноважень. Доцільно розглянути можливість імплементації такого підходу в Україні, оскільки він забезпечує гнучку концентрацію ресурсів системи національної безпеки для розв’язання деяких безпекових проблем, зберігаючи у допустимих межах саму підсистему правоохоронних органів.

До поняття “спецслужби”

Словосполучення “правоохоронні органи і спецслужби”, які неодноразово вжито у Проекті, свідчать про те, що його автори не вважають спецслужби правоохоронними органами. Але без чіткого визначення цього терміна залишається незрозумілим, які саме органи слід розуміти під спецслужбами, чому вони розглядаються у Концепції реформування, власне, правоохоронних органів.

Слід зауважити, що у європейських державах під *спеціальними* (або, як ще кажуть, *таємними*) службами розуміють органи і підрозділи, які здійснюють спеціальну (таємну, оперативну) діяльність, що полягає в отриманні інформації без відома власника інформації або об’єкта, якого ця інформація стосується.

Відповідно до цього спецслужби можуть бути як розвідувальними, так і належати до правоохоронної системи. До останніх належать й оперативні підрозділи, що входять до складу поліційних та інших “силових” відомств (карного розшуку, фінансової розвідки, податкових, митних, а інколи й імміграційних органів).

Причому у низці європейських держав розвиненої демократії застосовано так званий *принцип розмежування*, згідно з яким спецслужби правоохоронної системи не мають права безпосередньо реалізовувати інформацію, здобуту в результаті оперативної діяльності (затримувати правопорушників, провадити слідство, вживати санкції).

Пропозиції

З урахуванням викладеного у попередніх розділах пропонується.

— Визначити:

правоохоронну діяльність як діяльність державних органів щодо підтримання правопорядку, виявлення і безпосереднього припинення правопорушень, що підпадають під дію Кримінального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення, а також виконання кримінальних і адміністративних санкцій щодо правопорушників, яка полягає у здійсненні комплексу розпорядчих, контрольних-ревізійних, оперативно-розшукових, кримінально-процесуальних та адміністративно-примусових заходів;

правоохоронні органи — державні органи, спеціально призначені для здійснення правоохоронної діяльності.

— Запровадити інститут органів, яким законами надаються окремі правоохоронні повноваження.

Примітка: до таких органів видається доцільним віднести рибоохорону, державну лісову охорону та інші подібні органи. Адже головним завданням природоохоронних органів є не так затримання браконьєрів, як охорона від пожеж, мору тварин та іншого природного і техногенного лиха, насамперед шляхом підтримання угідь у належному стані.

О. В. КРИВЕНКО

**ШЛЯХИ РЕФОРМУВАННЯ ВНУТРІШНІХ ВІЙСЬК
МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

Виникнення нових рівнів терористичних загроз потребує концентрованих узгоджених протидій правоохоронних органів Європи, що, в свою чергу, ставить додаткові завдання перед Міністерством внутрішніх справ загалом та перед внутрішніми військами МВС України зокрема. У зв'язку з цим презентація книги "Трансформація поліції в Центральній та Східній Європі" для внутрішніх військ України є актуальним питанням і потребує широкого осмислення та втілення в життя. Крім того, внутрішні війська МВС України виконують завдання аналогічні подібним військовим формуванням інших країн Європи. Різниця лише в тому, що внутрішні війська не виконують завдання поліції у сільській місцевості.

Внутрішні війська МВС України мають багатовікову історію початком якої було створення у 1811 році Указом Російського імператора Олександра I губернських батальйонів внутрішньої сторожі.

За період існування військового формування охоронців правопорядку називали по-різному (внутрішня військова сторожа, місцеві війська, конвойна сторожа, внутрішня та конвойна охорона, внутрішні війська), але незмінним залишалося одне — **особливий характер служби**: охорона громадського порядку, боротьба зі злочинністю, охорона засуджених та заарештованих, охорона важливих об'єктів і установ.

На сучасному етапі внутрішні війська МВС України входять до системи МВС і призначені для охорони і оборони важливих державних об'єктів, перелік яких визначає Кабінет Міністрів України, а також охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю.

Діяльність внутрішніх військ будується на принципах законності та гуманізму, поваги до особи, її прав і свобод.

Внутрішні війська МВС України у своїй діяльності керуються: Конституцією України, Законами України "Про внутрішні війська МВС України" від 26 березня 1992 року, "Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України" від 10 січня 2002 року, "Про міліцію" від 20 грудня 1990 року, "Про загальний військовий обов'язок і військову службу" від 18 червня 1999 року.

Під час виконання покладених завдань внутрішні війська МВС України взаємодіють з міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади: Збройними Силами України, Службою безпеки України, Міністерством України з питань надзвичайних ситуацій, Державною прикордонною службою України.

Відповідно до Закону України “Про внутрішні війська МВС України” внутрішні війська виконують завдання:

- охорони та оборони важливих об’єктів, об’єктів матеріально-технічного та військового забезпечення Міністерства внутрішніх справ України;
- супроводження спеціальних вантажів;
- здійснення пропускового режиму на об’єктах, що охороняються;
- конвоювання засуджених та осіб, взятих під варту, участь у екстрадиції в межах території України, охорона підсудних під час судового процесу;
- переслідування і затримання заарештованих та засуджених осіб, які втекли з-під варти;
- участі в охороні громадського порядку та боротьбі зі злочинністю;
- участі в ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій на об’єктах, що охороняються;
- охорони дипломатичних та консульських представництв іноземних держав на території України.

Ці завдання, що визначено відповідними Постановами Кабінету Міністрів України, покладено на військові частини, а саме:

Спеціальні моторизовані з’єднання та військові частини міліції (у складі: 6-ти бригад, 7-ми полків, 13-ти батальйонів) відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про спеціальні моторизовані військові частини міліції військ внутрішньої та конвойної охорони” від 5.05.1995 року призначені для виконання завдань з охорони громадського порядку, громадської безпеки та боротьби зі злочинністю.

Вищезазначені військові частини є в обласних центрах та містах України з чисельністю населення понад 250 тис. осіб. Окрім того слід зазначити, що за період 2005 року МВС та ГУВВ отримано понад 35 звернень від керівників обласних та районних державних адміністрацій України з проханням щодо створення відповідних підрозділів на їх території.

Військові частини (підрозділи) спеціального призначення (у складі: 1-ї бригади, 3-х полків, окрім того, є підрозділи у кожному обласному центрі України) відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про військові частини спеціального призначення військ внутрішньої та конвойної охорони” від 22.02.1995 року створюються для участі в охороні громадського порядку та боротьби зі злочинністю, оперативного реагування на дії злочинних угруповань і виконання інших передбачених чинним законодавством завдань, пов’язаних з підвищеним ризиком для життя та здоров’я військовослужбовців, що вимагають від особового складу високого рівня професійної підготовки.

Військові частини з охорони особливо важливих об’єктів державної власності та спеціальних вантажів (у складі: полків, батальйонів) Постановами Кабінету Міністрів України покладено завдання з фізичного захисту підприємств енергетичного і військово-промислового комплексу та науково-дослідних установ України.

Військові частини з охорони дипломатичних представництв і консульських установ іноземних держав на території України (у складі: 1-ї бригади, 5-ти окремо дислокованих рот) для виконання завдань:

- підтримання громадського порядку навколо дипломатичних представництв;
- забезпечення безпеки представництв та їхнього персоналу у разі виникнення масових заворушень, нападу екстремістів, стихійних лих, пожеж або інших надзвичайних подій;
- забезпечення недоторканості представництв, резиденцій, керівників;
- представництв та житлових приміщень, де мешкає персонал;
- запобігання проникнення на територію та у приміщення представництв осіб, які мають терористичні та інші злочинні наміри.

Військові частини (підрозділи) з конвоювання, участі у екстрадиції, охорони підсудних під час судових засідань. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження статуту бойової служби військ внутрішньої та конвойної охорони” від 10.11.1994 № 762-22 для виконання завдань:

- конвоювання засуджених та осіб, взятих під варту;

охорону підсудних під час судового процесу;
переслідування та затримання заарештованих і засуджених осіб, які втекли з-під варти;
охорону та оборону об'єктів матеріально-технічного та військового забезпечення МВС. .

Управління внутрішніми військами здійснюється через Головне управління внутрішніх військ МВС України (м. Київ), та управління територіальних командувань: Північне (м. Київ), Центральне (м. Дніпропетровськ), Східне (м. Донецьк), Західне (м. Львів), Південне (м. Одеса), Кримське (м. Сімферополь).

Реформування внутрішніх військ МВС України.

Нині у ряді країн Європи функціонують аналогічні внутрішнім військам МВС України правоохоронні формування з військовим статусом, а саме: Національна жандармерія Французької Республіки, Жандармерія Турецької Республіки, Цивільна гвардія Королівства Іспанії, Цивільна гвардія Португалії, Війська карабінерів Італійської Республіки, Жандармерія Румунії.

Вищезазначені структури об'єднані в Асоціацію сил поліції та жандармерії країн Європи та Середземного моря у статусі військової установи. Основне її завдання — поліпшення співробітництва між силами внутрішньої безпеки в дусі поваги національного та міжнародного законодавства з метою ефективної боротьби з міжнародною злочинністю та гарантування громадського правопорядку на території країн — членів Асоціації.

Реформування внутрішніх військ здійснювалося на підставі Концепції будівництва внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України на 2000 — 2005 роки, затвердженої рішенням колегії Міністерства внутрішніх справ України від 11.05.2000 р., у два етапи: перший — до 2001 року, другий — до 2005 року. На основі Концепції було затверджено Програму будівництва внутрішніх військ МВС України на період до 2005 року, якою передбачено проведення таких заходів:

- удосконалення законодавчої та правової бази;
- оптимізація структури і чисельності внутрішніх військ МВС України;
- підвищення бойового потенціалу внутрішніх військ, ефективності системи управління службово-бойової діяльності, бойового навчання;
- реформування та вдосконалення системи зв'язку;
- удосконалення морально-психологічної підготовки військ;

- соціально-правове забезпечення військовослужбовців;
- робота з кадрами;
- розвиток військової науки та освіти;
- удосконалення системи фінансового, технічного та тилового забезпечення.

З прийняттям Закону України від 10 січня 2002 року “Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України” проведено заходи щодо зменшення загальної чисельності внутрішніх військ МВС України на 10700 штатних одиниць (24% від наявної чисельності) і наприкінці 2005 року чисельність військ має становити 33300 штатних одиниць.

За 2001 — 2004 роки розформовано 37 військових частин та скорочено 8851 штатну одиницю, тобто до кінця 2005 року перед військами стоїть завдання скорочення близько 2000 штатних одиниць.

Нині пріоритети державної політики України щодо європейської інтеграції та просування на шляху вступу до НАТО внесли відповідні корективи у формування військової політики держави.

Так, на виконання доручення Президента України Рада національної безпеки і оборони розглянула проекти законів України “Про Державні сили спеціального призначення”, “Про Національну гвардію Міністерства внутрішніх справ України”, “Про Республіканську гвардію України”. РНБО підтримує пропозицію Міністерства внутрішніх справ України щодо внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради проекту Закону України “Про Національну гвардію Міністерства внутрішніх справ України” як такого, що повністю відповідає Концептуальним засадам реформування системи правоохоронних органів України.

Законопроект пропонує розширити завдання Служби внутрішніх військ такими завданнями:

забезпечення захисту конституційного ладу та державної влади від спроби їх зміни або захоплення шляхом насильства, що відповідає ст. 109 Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001 року, п. 5 частини другої ст. 4 Закону України “Про правовий режим надзвичайного стану” від 16 березня 2000 року № 1550-III. Зазначене завдання на сьогодні не виконує жодне військово-формування або правоохоронний орган України. Покладання цього завдання дасть змогу забезпечити важливий елемент демократії — недопущення зосередження сил та засобів силового впливу в одній структурі виконавчої влади;

припинення діяльності не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань (груп), що відповідає ст. 260 Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001 року та постанові Кабінету Міністрів України від 22 лютого 1995 року № 137 “Про затвердження Положення про військові частини спеціального призначення військ внутрішньої та конвойної охорони”;

забезпечення заходів, пов’язаних із припиненням терористичної діяльності, що відповідає ст. 6 Закону України “Про боротьбу з тероризмом” від 20 березня 2003 року № 638-ІУ;

участь у припиненні збройних конфліктів та інших провокацій на державному кордоні, що відповідає п. 2 ст. 9 Закону України “Про Державну прикордонну службу України” від 3 квітня 2003 року № 661-ІУ;

забезпечення громадського порядку в умовах надзвичайного стану і під час ліквідації надзвичайних ситуацій та їх наслідків, що відповідає ст. 20 Закону України “Про правовий режим надзвичайного стану” від 16 березня 2000 року № 1550-ІІІ;

здійснення заходів територіальної оборони, заходів, спрямованих на дотримання правового режиму воєнного стану, що відповідає статтям 12, 18 Закону України “Про оборону України” від 6 грудня 1991 року № 1932-ІІІ, ст. 16 Закону України “Про правовий режим воєнного стану” від 6 квітня 2000 року № 1647-ІІІ;

участь у забезпеченні (разом з уповноваженими державними органами), охорони навколишнього природного середовища, природних ресурсів і ліквідації будь-яких протизаконних дій, що порушують природоохоронне законодавство.

Крім того, пропонується залишити за внутрішніми військами МВС України виконання завдань із конвоювання осіб, узятих під варту, підсудних, осіб, засуджених до позбавлення волі, до апеляційних судів, Касаційного та Верховного Судів України і охорона їх під час судового засідання та здійснення екстрадиції зазначених осіб, а також переслідування і затримання заарештованих, підсудних і осіб, засуджених до позбавлення волі, які втекли з-під варти, оскільки передача цих завдань іншому органу виконавчої влади може призвести до зменшення надійності охорони та потребує за попередніми розрахунками, додаткових видатків Державного бюджету України в 3—4 рази.

Також для підвищення ефективності виконання завдань з охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю пропонується надати особовому складу право складати протоколи про адміністративні правопорушення та передавати матеріали про адмінправопорушення на розгляд органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про такі адміністративні правопорушення.

Реалізація запропонованого законопроекту не потребуватиме додаткових матеріальних та інших витрат.

Законопроектом передбачено виконання внутрішніми військами завдання **із забезпечення безпеки працівників суду, осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, членів їхніх сімей, близьких родичів та охорона місцевих, військових судів, апеляційних судів, Касаційного та Верховного Судів України.**

Виконання зазначеного завдання забезпечить надійну охорону учасників кримінального судочинства, членів їхніх сімей і близьких родичів, оскільки виконуватиметься одним підрозділом, усуне розмежування і дублювання зазначених функцій та забезпечить увесь комплекс правоохоронної діяльності під час судочинства. Реалізацію зазначеного завдання можна здійснити за рахунок оптимізації структури та чисельності органів внутрішніх справ.

Прийняття законопроекту закріпить правовий статус новоутворюваного формування саме як військово-правоохоронного формування із відповідною організаційно-штатною структурою, системою комплектування, підтриманням бойової готовності, наявними технікою, озброєнням, запасами матеріально-технічних засобів і дасть їм можливість бути реальною мобільною силою держави для вирішення завдань мирного та воєнного часу, створить позитивний баланс сил у системі забезпечення громадського порядку та державної безпеки, сприятиме демократизації суспільства і дасть змогу вступу цьому формуванню до Асоціації сил поліції та жандармерії країн Європи та Середземного моря у статусі військової установи.

Слід зазначити, що вже сьогодні реформування внутрішніх військ відбувається з врахуванням досвіду функціонування аналогічних формувань Європи. Так, 2005 року внутрішні війська МВС України здійснювали активне співробітництво з аналогічними військово-правоохоронними формуваннями зарубіжних

країн: Національною Жандармерією Франції, Цивільною гвардією Іспанії, Жандармерією Румунії, Жандармерією Туреччини, Внутрішніми військами МВС Росії, Внутрішніми військами МВС Республіки Білорусь, Військами карабінерів МВС Республіки Молдова; міжнародними організаціями та урядовими структурами іноземних держав: Організацією північноатлантичного договору (НАТО), Центром досліджень питань безпеки імені Джорджа Маршалла, Європейської асоціації військових організацій (ЄВРОМІЛ).

У поточному році було проведено близько 200 заходів, у яких брало участь 294 військовослужбовця та службовців внутрішніх військ МВС України.

У період з 15 по 16 червня 2005 року на базі внутрішніх військ МВС України проведено Міжнародний семінар з питань удосконалення системи професійної підготовки особового складу підрозділів спеціального призначення (15-16.06.2005 р., м. Київ) за участю представників військово-правоохоронних формувань Республіки Білорусь, Королівства Іспанії, Італійської Республіки, Республіки Молдова, Російської Федерації, Румунії, Турецької Республіки, Французької Республіки, а також силових структур України. За його підсумками було підписано Спільну заяву про співробітництво між військово-правоохоронними формуваннями зазначених країн у сфері підготовки підрозділів спеціального призначення.

Крім того, за сприяння Посольства Франції в Україні на базі внутрішніх військ МВС України створено Центр підготовки сил з підтримання громадського порядку та розроблення навчальних програм для військовослужбовців внутрішніх військ МВС України. Зазначений центр планується в перспективі використовувати як Міжнародний навчальний центр у рамках Програми "Партнерство заради миру" та інших міжнародних проектах.

На нашу думку, вищезазначене сприятиме створенню справді військово-правоохоронного формування із відповідною організаційно-штатною структурою, системою комплектування, підтриманням бойової готовності й дасть змогу бути реальною мобільною силою держави для вирішення завдань мирного та воєнного часу, створить позитивний баланс сил у системі забезпечення громадського порядку та державної безпеки, сприятиме демократизації суспільства.

В. С. КАРТАВЦЕВ

**ДОПОВНЕННЯ ТА ЗАУВАЖЕННЯ ЩОДО
РЕКОМЕНДАЦІЙ ЗАСІДАННЯ "КРУГЛОГО СТОЛУ"**

Щодо Рекомендацій засідання "круглого столу", то, на мій погляд, вони істотні. Якщо розглядати проблеми не за важливістю, а за текстом, то я пропоную:

Перше. Пункт перший, абзац другий: "...відносини з усіма сусідами, насамперед Російською Федерацією, дефіс, державою, гарантом суверенітету і територіальної цілісності нашої країни" — замінити на "...Російською Федерацією, яка до Будапештської декларації визначена як гарант". Це різні речі: **є і визначена**.

Друге. По тексту, щодо принципів. Олександр Маркович говорив про резолюцію "круглого столу". А за Концепцією, визначено як принципи види діяльності, забезпечення. Пропоную записати: "...як принцип, пріоритетне з прогностичної та профілактичної функції правоохоронних органів".

Третє. Пункт шостий. Йдеться про створення Комітетів з питань розвідки і Комітету з питань державної та внутрішньої безпеки. Написано, що апарати цих Комітетів доцільно утворити в складі апарату Ради національної безпеки і оборони України. Все це застаріло. Апаратом керує Секретар. Інша справа виписати, що організаційне та матеріально-технічне забезпечення цих апаратів **покладається** на Апарат — це різні речі, а не підпорядкованість.

Четверте. На сторінці 8 є пункт, де за Службою безпеки визначено таке завдання, як забезпечення безпеки персоналу органів державної влади. Мої колеги тут не можуть дати тлумачення. Що мається на увазі? Не зрозуміло.

П'яте. В Рекомендаціях у пункті 2 зазначено про відсутність системності в розробці документів Кабінетом Міністрів України. Оскільки Кабінет Міністрів не є єдиним суб'єктом законодавчої ініціативи, то, може, просто це вилучити. В пункті 3, навпаки, прошу вибачення. Треба поставити на перше місце відсутність науково-обґрунтованої ідеології та цілісної концепції розвитку системи правоохоронних органів, а потім безсистемність у законодавчих пропозиціях, що стали наслідком... і так далі.

Шосте. Звичайно, це вирішуватимуть народні депутати. Але, на мою думку, назва проекту Закону має бути: "Про правоохоронну діяльність та правоохоронні органи".

В. В. КОЩИНЕЦЬ

ОСНОВНІ НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОЇ СИСТЕМИ

Реформування кримінально-виконавчої системи — питання не нове. Воно посідає важливе місце у реформуванні всієї системи правоохоронних органів України, оскільки, за станом утримання громадян у місцях позбавлення волі, міжнародна спільнота та громадянськість нашої держави роблять висновки про стан дотримання в країні прав і свобод людини та громадянина, демократизації та гуманізації суспільства. Кримінально-виконавча система відбиває стан розвитку держави, в ній відображаються як усі досягнення, так і негаразди.

На жаль, у запропонованому проекті Концептуальних засад реформування правоохоронних органів, на мій погляд, не приділено достатньо уваги реформуванню пенітенціарної системи, а визначено лише спрямування її діяльності через Міністерство юстиції України. Вважаю, що це не є метою реформування кримінально-виконавчої системи, тому що навіть під час розгляду питання про проблеми діяльності місць позбавлення волі створиться додаткова надбудова, що гальмуватиме вирішення основних питань.

У різних країнах світу чіткого підходу до підпорядкування пенітенціарної системи якомусь визначеному міністерству немає. Досягнуто головної мети зобов'язання України перед Радою Європи щодо кримінально-виконавчої системи, а саме її демілітаризація та виведення з підпорядкування силовому відомству. Крім того, у даний час керівництво Департаменту — це насамперед цивільні особи.

Зважаючи на те, що статус Департаменту не суперечить міжнародним актам та практиці демократичних держав, про що неодноразово наголошували експерти Ради Європи, а також враховуючи демократичні зміни у державі, вважаємо більш доцільним порушити клопотання щодо визнання Моніторинговим комітетом Парламентської Асамблеї Ради Європи **виконаним зобов'язання України щодо управління пенітенціарною системою.**

Стисло зупинюся на концептуальних напрямках перетворення системи виконання покарань у справді гуманну, демократичну інституцію, яка має за мету не завдавати людині фізичних або

психічних страждань, а забезпечить суворе дотримання прав людини і поверне суспільству працездатних, законослухняних громадян.

Важливими кроками на шляху реформування є: прийняття нових Кримінального та Кримінально-виконавчого кодексів України, що передбачають ширше коло покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, гарантії прав і свобод засуджених. 23 червня 2005 року Верховна Рада України прийняла Закон України "Про Державну кримінально-виконавчу службу України", який набрав чинності 20 липня поточного року. Цей закон створив правове поле для реформування кримінально-виконавчої системи України та приведення її до європейських стандартів на засадах верховенства права, захисту прав і свобод людини й громадянина, демократизації, гуманізації виконання та відбування кримінальних покарань. У цьому ми відчули істотну підтримку Комітету, присутніх керівників центральних органів виконавчої влади, за що дуже вдячні.

Але невирішених проблем залишається дуже багато, і розв'язати їх можна лише спільними зусиллями, зважаючи не на інтереси окремих міністерств та відомств, а на інтереси держави.

Президент України В.А. Ющенко у квітні цього року видав два доручення (від 11.04.05 № 1-1/218 та від 28.04.05 № 1-1/276), в яких визначено першочергові заходи реформування кримінально-виконавчої системи.

Крім того, у травні-червні 2005 року апарат Уповноваженого Верховної Ради України та Секретаріат Президента України здійснили спільний моніторинг дотримання конституційних прав і свобод засуджених та заарештованих у місцях позбавлення волі, за результатами якого запропоновано вжити невідкладних заходів щодо реформування пенітенціарної системи. Щодо цього є відповідні доручення Президента України та Уряду.

Головними з них є:

1. Зменшення чисельності осіб, яких утримують за ґратами, ширше застосування альтернативних позбавленню волі покарань.

Зарубіжний досвід підтверджує, що пом'якшена каральна політика держави та демократична судова практика дають змогу істотно знизити рівень криміналізації серед населення та зменшити державні витрати на утримання пенітенціарної системи.

Для порівняння, у європейських країнах кількість громадян, які перебувають у місцях позбавлення волі, у розрахунку на 100 тис. населення не перевищує 150 осіб, а в Україні — майже 400.

З метою зменшення чисельності засуджених у місцях позбавлення волі, комплексного науково-практичного опрацювання питань удосконалення державної політики у сфері виконання кримінальних покарань, підготовки змін до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України запропоновано створити Робочу групу у складі представників зацікавлених центральних органів виконавчої влади, правозахисних і громадських організацій, науковців у галузі права, педагогіки та психології, практичних працівників органів і установ виконання покарань, а також, за згодою, представників комітетів Верховної Ради України та Верховного Суду України. Проект відповідного Розпорядження Президента України подано до Секретаріату Президента України.

2. Приведення умов утримання засуджених і ув'язнених у відповідність до вимог законодавства.

На виконання Доручення Президента України та відповідних актів Кабінету Міністрів України підготовлено, узгоджено із зацікавленими міністерствами та відомствами і подано до Кабінету Міністрів України **проект постанови Кабінету**

Міністрів України “Про затвердження Державної програми приведення умов тримання осіб, які перебувають в установах кримінально-виконавчої системи, у відповідність з вимогами законодавства на 2005-2010 роки”.

Основними напрямками виконання Програми є удосконалення організаційно-правового забезпечення діяльності кримінально-виконавчої системи, поліпшення житлових умов утримання, медико-санітарного й побутового забезпечення засуджених та осіб, взятих під варту, зміцнення матеріально-технічної бази загальноосвітніх і професійно-технічних навчальних закладів, сприяння діяльності підприємств кримінально-виконавчої системи, утримання в належному стані об'єктів інженерного забезпечення, інженерно-технічних засобів охорони та зв'язку. Програма охоплює практично всі нагальні питання, вирішення яких дасть змогу забезпечити безумовне дотримання вимог законодавства та прав людини в місцях позбавлення волі.

Сподіваємось, що цей документ буде підтримано на державному рівні.

3. Надзвичайно актуальним є питання лікування хворих на туберкульоз осіб, щодо яких обрано як запобіжний захід утримання під вартою, тобто звинувачених, підсудних чи підозрюваних. З урахуванням загрозливої епідемічної ситуації в державі на туберкульоз та з огляду на міжнародну практику вважаємо, що запропоноване Міністерством внутрішніх справ та Міністерством охорони здоров'я лікування таких осіб у медичних частинах слідчих ізоляторів може призвести до непередбачених наслідків, завдати значної шкоди здоров'ю громадян, а в окремих випадках стати причиною їх смерті.

Створення при кожному слідчому ізоляторі спеціалізованих лікарень для хворих на туберкульоз унеможливлено через відсутність санітарних зон та площ під забудову і, за попередніми розрахунками, потребує понад 254 млн. грн. За результатами спільного моніторингу дотримання конституційних прав і свобод засуджених та заарештованих у місцях позбавлення волі Уповноважений Верховної Ради України та Секретаріат Президента України дійшли висновку: **“Лікування хворих заарештованих осіб має відбуватися виключно у закладах охорони здоров'я, а не у слідчих ізоляторах.”**

Тому вкрай актуальним залишається виконання доручення Президента України щодо створення окремих палат (відділень) у комунальних протитуберкульозних закладах для лікування направлених з ізоляторів тимчасового утримання органів внутрішніх справ осіб, хворих на туберкульоз, до набрання чинності вироком суду.

4. Забезпечення належного фінансування кримінально-виконавчої системи.

Внаслідок недостатнього рівня забезпечення фінансування не дотримано встановлених норм розміщення, харчування, медичного та комунально-побутового забезпечення засуджених і ув'язнених, що призводить до порушення прав людини. З цієї причини неможливо укомплектувати чисельність персоналу згідно з нормативами, що призводить до значного фізичного і психологічного перевантаження працівників, а рівень їхньої заробітної платні не забезпечує адекватного цьому навантаженню рівня життя. За останні 15 років матеріально-технічна база установ не оновлювалася. Понад 80 відсотків медичного обладнання морально та фізично застаріло.

Встановлений Міністерством фінансів України граничний обсяг видатків загального фонду проекту Державного бюджету України на 2006 рік забезпечує потребу у коштах лише на 38,8 відсотка. Зрозуміло, що за такого рівня фінансування неможливо забезпечити безумовне дотримання встановлених норм та прав людини у місцях позбавлення волі, а про їхнє поліпшення взагалі важко казати.

Одним із шляхів виправлення такої ситуації є розвиток виробництва в установах виконання покарань. З цією метою необхідно прийняти на рівні Уряду та обласних державних адміністрацій рішення про підтримку діяльності підприємств установ виконання покарань, у якому передбачити формування реального державного та регіонального замовлення на продукцію таких установ. На законодавчому рівні треба вирішити питання про звільнення підприємств пенітенціарної системи від сплати податку на додану вартість та земельного податку.

5. Реформування кримінально-виконавчої системи неможливе без підготовки нової генерації висококваліфікованих кадрів.

1999 року під час виведення Департаменту з підпорядкування МВС України Київський інститут внутрішніх справ залишився у системі навчальних закладів органів внутрішніх справ, внаслідок чого **пенітенціарна система втратила єдиний навчальний заклад** такого рівня.

Департамент підготував та подав до Кабінету Міністрів України проект розпорядження Кабінету Міністрів України "Про передачу цілісного майнового комплексу Київського юридичного інституту МВС до сфери управління Державного департаменту України з питань виконання покарань", який погоджено з усіма заінтересованими центральними органами виконавчої влади, окрім Міністерства внутрішніх справ України.

До цього часу порушене питання не вирішено, тому Департамент ще раз звернувся до Уряду з проханням розглянути його для прийняття остаточного рішення.

Це далеко не повний перелік проблем, але всі Концептуальні засади реформування кримінально-виконавчої системи спрямовані на досягнення єдиної мети — забезпечення безумовного дотримання прав людини, встановлених законодавством норм і наближення до міжнародних стандартів.

Г. П. СЕРЕДА

**ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ В
КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННОЇ
СИСТЕМИ УКРАЇНИ**

Важливими аспектами реформування правоохоронних органів є: розмежування їхніх функцій, зокрема визначення місця прокуратури серед них; їхня структура; співвідношення кількості персоналу так званих практичних та допоміжних підрозділів правоохоронних органів, їхнього керівного та низового виконавчого складу; впровадження засад самоврядування; інші організаційні положення.

Прокуратура в Україні залишається **багатофункціональним державним органом, який не може бути включеним до жодної з гілок державної влади.**

Аргументи:

Прокуратура фактично виконує правозахисну функцію, причому як опосередковано, через свої чинні функції, так і безпосередньо, розглядаючи звернення громадян та приймаючи за ними рішення.

Довідково.

Лише 2004 року органи прокуратури України розглянули 423 тис. звернень громадян, з яких кожне десяте було задоволене із застосуванням заходів прокурорського реагування щодо службових осіб, які допустили порушення прав громадян. За позовами прокурорів реально відшкодовано збитків на загальну суму 2 млрд. 53 млн. гривень, з них понад 500 млн. гривень — до Державного бюджету. Скасовано 73 тис. незаконних постанов про відмову в порушенні кримінальних справ, призупиненні слідства та закриття кримінальних справ. За допущені порушення після вжиття заходів прокурорського реагування було притягнуто до дисциплінарної відповідальності понад 23 тис. працівників органів дізнання та досудового слідства, а проти 250 таких працівників порушено кримінальні справи за зловживання службовим становищем. Суди задовольнили понад 9 тис. апеляційних та касаційних подань. Прокурорами принесено 38 тис. протестів, у тому числі 6 тис. — на незаконні акти представницьких органів, 2,6 тис. — на органи виконавчої влади, 8 тис. — на нормативні акти міністерств і відомств України.

Прокуратура України реально є державним правозахисним органом, її правозахисна функція проявляється у захисті прав громадянина, суспільства і держави, оскільки ці три субстанції перебувають у діалектичному зв'язку і їх не слід протиставляти. Захищаючи громадянина, прокурор захищає суспільство та державу і навпаки.

За прокуратурою необхідно зберегти функцію позасудового захисту прав громадян із застосуванням елементів прокурорського нагляду. Недостатня розвиненість судової системи не дає їй змогу перейняти від прокуратури той величезний масив правових конфліктів, які на цей час вона вирішує. Вказані повноваження прокуратури створюють умови для її подальшої еволюції у широко схвалюваний світовою спільнотою Інститут посередника, або як його ще називають — медіатора у врегулюванні правових конфліктів.

Прокуратура не стане підмінювати суди, а лише значно їх розвантажить. Вона виступає як альтернативний для громадян варіант розв'язання проблем у сфері захисту їхніх прав, свобод та законних інтересів.

Щодо положення Концептуальних засад про необхідність позбавлення прокуратури повноважень на здійснення досудового слідства та загального нагляду, слід зауважити, що означених функцій прокуратура у найближчому майбутньому може бути позбавлена. Для цього варто лише реалізувати положення політичної реформи та проекти Закону “Про прокуратуру” і Кримінально процесуального кодексу України.

Структура прокуратури має бути наближеною до структури судової системи, тобто побудована за принципом суто процесуальної підлеглості. Це, окрім іншого, сприятиме й скороченню управлінського апарату та збільшенню оперативних співробітників прокуратури і, особливо, корпусу державних обвинувачів, що є сьогодні особливо актуальним для України у світлі вимог Ради Європи.

Формалізованих критеріїв чисельного співвідношення керівної та оперативної ланок у системі прокуратури не існує. При визначенні цього співвідношення виходять з обсягу роботи, яку прокурори мають виконувати щонайменше залежно від кількості складів суду та справ, які розглядаються за участю прокурора, кількості інформації про вчинені злочини та кримінальних справ,

кількості заяв та звернень громадян до прокуратури та інших чинників, що зумовлюють прокурорську діяльність взагалі.

Довідково.

У прокуратурах зарубіжних держав співвідношення управлінських апаратів та низових робочих ланок різниться, залежно від типу прокуратури. У середньому співвідношення управлінської ланки перебуває в межах 6—10 % від загального складу працівників прокуратури. Наприклад, до Прокуратури **Естонії**, яка є установою **виконавчої влади** та підпорядкована міністерству юстиції у статусі самотійної служби, входить 180 прокурорів, з яких 19, або 10,5% працює в Державній прокуратурі, а решта, 161 прокурор — у чотирьох окружних прокуратурах, які підтримують обвинувачення в судах трьох інстанцій, здійснюють керівництво досудовим слідством, розробляють проекти законів, постанов, розпоряджень уряду республіки, що стосуються органів прокуратури та міністерства юстиції Естонії. У прокуратурі **Чехії**, що входить до **виконавчої влади**, загальна кількість працівників органів прокуратури становить 1271 особа. З них у центральному апараті працює 137 прокурорів, або 10% від загальної кількості, в регіональних прокуратурах Чеської Республіки працює 1134 особи, або 90% від загальної кількості. В органах прокуратури **Хорватії** працює 574 прокурори, з них у центральному апараті — 24, або 4% від загальної кількості. У **Фінляндії** всього у системі прокуратури, яка є **самотійною гілкою влади**, працює 539 осіб, з яких 335 — прокурори. При цьому слід зазначити, що до 1997 року прокуратура Фінляндії входила до виконавчої гілки влади — до складу міністерства юстиції, але цей досвід було визнано неефективним і їй надали самотійного значення, без включення до жодної з гілок влади. У Генеральній прокуратурі Фінляндії працює 35 осіб (6,49% від загальної чисельності), з них — 13 державних прокурорів, або 3,8% від загальної кількості. Всього у Фінляндії діє 70 підрозділів (офісів) місцевих прокуратур, у складі яких працює 322 прокурори, або 96,1%. Щоправда, основною функцією прокуратури Фінляндії є підтримання державного обвинувачення у кримінальних справах.

Реальне, а не формальне реформування прокуратури неможливе без підвищення ролі органу прокурорського самоврядування — Всеукраїнської конференції працівників прокуратури та громадського професійного об'єднання прокурорів — Асоціації

прокурорів України. Для цього слід вдосконалити правову регламентацію функціонування Всеукраїнської конференції працівників прокуратури в новому Законі України “Про прокуратуру”, наділивши Конференцію правом рекомендації на посаду Генерального прокурора. Це дасть змогу позитивно вплинути на стабільність системи прокуратури.

Щодо інших аспектів реформування правоохоронної системи зазначу таке.

Правоохоронні органи повинні бути цілком деполітизовані і механізм попередження їх втягнення у суто політичні процеси має бути врегульовано на законодавчому рівні.

Варто підтримати пропозиції авторів Концептуальних засад щодо істотного скорочення переліків матеріалів та виробів, що містять державну таємницю. Чинну нормативну базу підзаконного характеру потрібно переглянути у напрямі спрощення порядку контактування з закордонними колегами, всебічного сприяння міжнародній співпраці у правоохоронній сфері.

Автоматично здійснити рецесію штатної та організаційної структур прикордонної служби європейських країн неможливо, враховуючи наші специфічні національні фактори, такі як спільний кордон з державами, в яких відбуваються збройні конфлікти, транзитне становище України щодо процесів нелегальної міграції.

Викликає сумнів пропозиція про доцільність введення посади Голови Національної розвідки із покладанням цих обов’язків на одного із заступників Секретаря Ради національної безпеки і оборони України. Координація у такому вигляді не впливає з конституційно закріплених функцій Ради національної безпеки та оборони України. Дві системи розвідки отримують розвідувальну інформацію з двох незалежних джерел та проводять її відповідне оцінювання та взаємну перевірку.

Досить дискусійною видається передача до компетенції Міністерства внутрішніх справ України питань міжнаціональних, релігійних відносин та міграції. Діяльність у цьому напрямі повинно здійснювати самостійне відомство, причому з урахуванням багатонаціонального складу населення України, великої кількості закордонної української діаспори, доречним є створення навіть окремого міністерства.

В. І. ШАКУН

**РЕФОРМА ОРГАНІВ КРИМІНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ.
СТРАТЕГІЯ І ТАКТИКА**

На початку 2005 року нова влада задекларувала намагання здійснити адміністративну реформу, зокрема "...провести функціональне обстеження діяльності існуючих органів виконавчої влади, виходячи з того, що кожна зайва управлінська ланка шкідлива; оптимізувати на основі результатів такого аналізу структуру центральних органів виконавчої влади", яке знайшло відображення у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України "Назустріч людям". Ідеєю адміністративної реформи періодично переймалася не одна урядова команда, наслідком чого, як правило, було постійне зростання кількості чиновників. Тим часом, певні досягнення останніх місяців у різних сферах суспільного життя супроводжують дедалі більші труднощі, пов'язані передусім з недосконалістю чинних в Україні механізмів організації влади. Не є винятком і органи кримінальної юстиції та суди. Під органами кримінальної юстиції прийнято вважати органи, на які законом покладено проведення оперативно-розшукової діяльності та досудового слідства. У травні поточного року створено указом Президента України Міжвідомчу комісію з питань реформування правоохоронних органів, на яку, власне, і покладено відповідальність за "...підготовку з урахуванням загальноновизнаних міжнародних норм і стандартів пропозицій щодо вдосконалення та оптимізації системи правоохоронних органів в Україні, їх структури, організації діяльності".

Доводиться шкодувати, що Україна досі не має єдиної взаємопов'язаної концепції реформування системи кримінальної юстиції, тим більше, що сучасна її модель давно вичерпала наявні можливості та вступила в суперечність з економічним і соціальним розвитком держави. Водночас як у сфері виробництва впроваджуються нові принципи відносин і моделі поведінки, ці державні інститути продовжують працювати за старими методами, сформованими ще в довоєнний період. Заради справедливості зауважимо, що й попередня влада неодноразово намагалася провести реформу у цій сфері, але, як у нас водиться, все звелось до косметичних змін та вимивання найпрофесійнішого ядра працівників. Таким чином, держава не забезпечила належного рівня управління реформуванням суспільства і втратила контроль над

кримінальною ситуацією, повернути який новій владі дається досить складно.

Стратегічна мета реформування системи органів кримінальної юстиції полягає у посиленні її дієздатності у забезпеченні узгодженої та відповідальної діяльності різних інститутів виконавчої влади у сфері забезпечення громадського порядку, захисту особи від злочинних посягань, запобігання злочинності та боротьбі з нею, досудового слідства, проблем громадянства та міграції, запобігання виникненню надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру та їх ліквідації, охорони важливих державних об'єктів, створення необхідних умов для впровадження в їхню діяльність міжнародних стандартів. Тому на порядок денний висувається завдання сформуванню організаційно-правові засади, які прискорили б процес реформ та забезпечили ефективність правоохоронної діяльності в сучасних умовах. Це стратегічно важливе завдання потрібно вирішувати передусім шляхом досягнення політичної волі керівництва держави щодо необхідності реформ, поетапного і послідовного їх впровадження на засадах глибокого наукового обґрунтування.

Керівники міністерств і відомств, не чекаючи затвердження концепції реформування правоохоронних органів, активно взялися за реформи. Лунають пропозиції щодо створення Національного бюро розслідувань, міліцейських університетів тощо. Дійшло до того, що уже й Мінтранс оголосив про організацію мережі антитерористичних центрів.

Реформи потрібні і, що головне, невідворотні, тому будь-які пропозиції щодо шляхів їх здійснення варті уваги. Проте бажано, щоб їхній зміст враховував державні інтереси, а не вузьковідомчі або ще гірше — чийсь особисті. Залишається сподіватися, що Україна пройшла період, коли створення того чи іншого органу здійснювалося під конкретних осіб. Цей процес відбувався настільки активно і зайшов так далеко, що апарат управління збільшився у 1,5 рази, а чисельність органів, які забезпечують обороноздатність і громадську безпеку — у 17 разів. При цьому абсолютно не враховувались економічні, демографічні та територіальні особливості України. До чого це призвело, міркуйте самі. Вже сьогодні правоохоронні органи щонайменше як вдвічі перевищують за чисельністю Збройні Сили України і становлять понад 1% від населення України і це за умови, що армія і надалі скорочуватиметься. Натомість тільки загальна чисельність

Міністерства внутрішніх справ України становить 324 400 осіб, у тому числі 240200 осіб рядового і начальницького складу. До цього слід додати ще 32700 військовослужбовців Внутрішніх військ. Значно меншою за кількістю — 50000 осіб, у тому числі 42000 військовослужбовців, є Державна прикордонна служба. Майже стільки ж налічує Служба безпеки України та близько 10000 осіб рядового і начальницького складу податкова міліція ДПА України. Окрім того, необхідно враховувати також численний склад працівників прокуратури, митної служби та кримінально-виконавчої системи.

Таким чином, нескладні підрахунки показують, що один працівник припадає приблизно на 120 громадян України, включаючи немовлят. Наведені цифри наочно показують необхідність реформ, приведення структури і чисельності силових органів до реальних фінансових можливостей держави. Візьмемо для прикладу Міністерство внутрішніх справ, де витрати на одного співробітника на рік за всіма статтями бюджету становлять майже 10 тис. грн., включаючи заробітну плату, формений одяг, соціальний захист, медичне забезпечення, утримання приміщень, засобів зв'язку, автотранспорту тощо. Тому й не дивно, що десятки тисяч співробітників міліції, які щоденно заступають на службу зі зброєю в руках, маючи злиденну заробітну плату, інколи порушуючи закон, не утримуються від спокуси поправити свій матеріальний рівень. Укотре наголосимо, держава не повинна дозволяти будь-кому, з будь-якою, навіть благодійною метою фінансувати інститути, які являються її опорою. Дозволяючи це, вона тим самим поступається частиною влади і поступово може втратити контроль над цією важливою сферою державного управління.

Злочинність була, є і буде, проте сама по собі система кримінальної юстиції має на неї доволі обмежений вплив. Результативність її роботи багато в чому залежить від ефективності всієї системи державного управління, яка не залишає потерпілого від злочину наодинці зі своїми проблемами. На жаль, ми поки що не можемо повною мірою забезпечити функціонування такої системи. Тільки до міліції щодня звертається близько 8 тисяч громадян із заявами та повідомленнями про злочини і лише у 20 відсотках випадків порушується кримінальна справа. Вважають, що інколи міліція прикриває злочини і такі випадки справді існують.

Минулого року органи прокуратури скасували 29790 постанов про відмову в порушенні кримінальної справи, що становить всього 2,2 відсотка від загальної кількості рішень про відмову в порушенні кримінальної справи. Але й це занадто, тому що за кожним таким випадком стоїть конкретна людина. Не знімаючи вини зі співробітників міліції, привернемо увагу до іншого боку цієї проблеми. Перевірка звернень, що надходять до правоохоронних органів, свідчить, що значна їх частка має цивільний або адміністративний характер і їх потрібно було б вирішувати у судах за умови їх належного фінансового і матеріального забезпечення. Взагалі порядок звернень потребує нового законодавчого вирішення. Складно уявити, щоб до президента або голови уряду будь-якої західної країни громадяни зверталися з наріканнями щодо поганої роботи поліції, суду, комунальних служб. Зазвичай такі проблеми вирішуються через адвоката у судовому порядку.

Саме на довірі до суспільства, утвердженні юридичних процедур захисту прав і законних інтересів громадян, невідворотності покарання і повинна базуватися ідеологія реформування системи кримінальної юстиції. Тож якими мають бути головні складові концепції реформування правоохоронних органів? Перш за все необхідно передбачити заходи щодо оптимізації наявної системи центральних органів виконавчої влади у бік їх зменшення, а відтак, позбавитися від дублюючих підрозділів.

Дискусійною, але такою, що вимагає вирішення, залишається доля підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю. Очевидним є те, що злочинність, особливо організована, виходить за межі національних і міжнародних кордонів і використовує найновітніші технології. Старий розподіл кримінальних структур за видами злочинної діяльності руйнується, оскільки в наші дні торгівля наркотиками поєднується із нелегальним перевезенням не тільки наркотиків та людей, але й з торгівлею людьми. У свою чергу, контрабандисти зброї займаються відмиванням "брудних" грошей, а крадіжки з банківської системи поєднуються з податковими злочинами. У відповідь на такий розвиток ситуації керівники міністерств і відомств замість об'єднання зусиль на основі їх реформування йдуть шляхом створення все нових підрозділів за кожним видом злочину, що потребує не тільки значних матеріальних витрат, але й кваліфікованих спеціалістів. Ось і нинішнє керівництво МВС, повторюючи помилки

попередників, нещодавно створило окреме Управління по боротьбі зі злочинами, пов'язаними з торгівлею людьми. Та за сучасних тенденцій до глобалізації злочинності цей шлях є хибним.

Необхідно детальніше придивитися, чому і в якій кількості виникають і зникають так звані ОЗГ. Наочно це виглядає так. Внаслідок некоординованих дій дві третини груп, які на стадії досудового слідства щороку кваліфікуються як організовані, судами такими не визнаються, а 20 % справ взагалі не потрапляють до суду. Воно й не дивно. Згідно зі статистичними даними, щороку в Україні в середньому виявляється 861 організована злочинна група, причому 205 з них нараховують всього 2 особи, 276 — 3 і від 4 до 10 — 395. І лише до 24 входять понад 10 осіб. Характерно, що 611 ОЗГ існують у середньому менше року і лише три групи — більше шести років. Щорічно до судів у середньому направляється близько 7 тис. справ щодо злочинів, вчинених ОЗГ, що становить лише 1,8% від загальної кількості розслідуваних злочинів. Усе це створює викривлене уявлення щодо поширення організованої злочинності в Україні, перешкоджає розумінню та виробленню стратегії протидії. Поліпшити ситуацію можна шляхом об'єднання карного розшуку, служби по боротьбі з організованою злочинністю та інших споріднених структур в єдиний блок кримінальної міліції з одночасною ліквідацією відповідних підрозділів в інших відомствах.

Україна не залишилась осторонь міграційних процесів, і для більшості мігрантів стала перевалочною базою на шляху до інших країн. У нашій державі безпосереднє відношення до проблеми нелегальної міграції мають близько десятка міністерств та відомств, однак кожне з них може оцінити ситуацію лише фрагментарно. Недосконалість національного законодавства не дає змоги створити елементарні умови біженцям, протидіяти нелегальним мігрантам, значну частину яких становлять кримінальні елементи, які почувають себе в Україні набагато краще, ніж удома. Одним із шляхів розв'язання цієї проблеми може бути створення у складі Міністерства внутрішніх справ Державної міграційної служби на базі відповідних підрозділів МВС та Державного комітету України у справах національностей та міграції.

У Міністерстві фінансів України доцільно зосередити всі функції, пов'язані з наповненням і плануванням бюджетних витрат. Для цього йому необхідно підпорядкувати Державну митну службу та Державну податкову адміністрацію. При цьому функції

податкової міліції доцільно передати до фінансової міліції, яка, в свою чергу, може бути створена шляхом об'єднання відповідних підрозділів МВС України.

В концепції варто визначити шляхи реформування досудового слідства, яке в МВС слід відокремити від міліції, а в Службі безпеки — від військової служби. На певному етапі досудове слідство може зберігатися в цих органах, але у майбутньому його доцільно інтегрувати до судової гілки влади.

Незважаючи на те, що Президент України нещодавно затвердив нову структуру Служби безпеки України, вважати це реформою складно. Цей важливий державний інститут потребує докорінної реорганізації, внаслідок чого він має позбавитися функцій, не передбачених чинним законодавством, а саме: боротьби з організованою, економічною злочинністю тощо. На певному етапі розвитку сучасної української державності це якоюсь мірою було виправдано, але нині у міліції досить сил і засобів самостійно справитись, принаймні стримувати організовану злочинність і корупцію. На цьому тлі дуже важливе розуміння кризового стану і пошук оптимальної структури побудови Служби безпеки України. Як показала доля колишнього Радянського Союзу, його система безпеки, доведена на практиці до крайності й абсурду, "не спрацювала", не сприяла забезпеченню безпеки держави, а органи безпеки поставила на рівень нескінченних і складних випробувань за безсумнівної їх сили, ефективності та потенціалу.

Поза сумнівом, Служба безпеки України, що, звільнившись від невластивих функцій, про які вже згадувалося, має зосередити свої зусилля передусім на **контррозвідальній діяльності**, подоланні дедалі нових видів суперечностей, небезпек і загроз, що вражають суспільство. Саме Службі безпеки України, за певних умов, може бути надано право брати до свого провадження повідомлення про події, які можуть мати ознаки злочинів, що становлять загрозу національній безпеці. У такому випадку відпадає необхідність створення ще одного правоохоронного органу.

Структура Міністерства внутрішніх справ лишається незмінною протягом десятиліть. А от злочинність змінюється, стає мобільнішою, поширює свій вплив за межі конкретних адміністративних одиниць та за кордони України. Вітчизняна й світова практика дають підстави для того, щоб визнати районні управління міліції головною і найрозгалуженішою ланкою в системі МВС. За наявної чисельності, належному фінансуванні і за пев-

ної реорганізації у більш ніж 20 тисяч сільських населених пунктах уже з наступного року можуть працювати дільничні інспектори або їх помічники. Це не тільки сприятиме правопорядку, а й буде реальною відповіддю на вимоги президента України, який нещодавно поставив таке завдання перед МВС. В Україні досить семи регіональних управлінь внутрішніх справ, які можуть бути створені на базі обласних управлінь, головним завданням яких має стати **керівництво районною ланкою**, при цьому Міністерство внутрішніх справ має зберегти за собою не так функції управління, як **аналізу і контролю**.

Це лише концептуальні положення побудови системи МВС, до того ж вони переважно ґрунтуються на чинному законодавстві. Загалом без ґрунтовної зміни законодавства, що регулює кримінальний процес, оперативно-розшукову діяльність та іншу сфери роботи кримінальної юстиції, будь-які реформи приречені на провал.

**Заключний виступ заступника Секретаря Ради
Національної безпеки і оборони України, дирек-
тора Національного Інституту проблем міжна-
родної безпеки
С. І. ПИРОЖКОВА**

Шановні колеги!

На мою думку, ви прийшли на цей “круглий стіл” із задоволенням і не дуже витратили свій час, тому що було багато цікавих виступів, пов’язаних із проблемами реформування правоохоронних органів. У кожному виступі відчувалася турбота за подальшу роботу.

Якщо подивитися на ті соціологічні матеріали, опитування, які наведено в матеріалах “круглого столу”, то всі міністерства і відомства загалом підтримують процес реформування.

Але виникає запитання, яким чином проводити це реформування?

На мій погляд, необхідно починати з підготовки концептуальних і нормативно-законодавчих документів, які визначали б і сферу діяльності правоохоронних органів.

Від імені Апарату Ради національної безпеки і оборони України та Національного інституту проблем міжнародної безпеки хочу подякувати всім, хто виступив на нашому засіданні. Ми обов’язково передамо ці матеріали до Комісії з реформування правоохоронних органів, яка працює при РНБО.

Що стосується рекомендацій, то, на мою думку, тут вже зверталася увага на деякі пункти. Пропоную в третьому пункті, все-таки, не так критично висловлюватися на адресу Ради національної безпеки і оборони України, де сказано, що вона самоусунулася від цього процесу. Засідання, яке проводилося 6 вересня і було спеціально присвячене цьому питанню, участь Національного інституту в проведенні цього “круглого столу” — свідчення того, що представники Апарату Ради національної безпеки і оборони України беруть активну участь у цій роботі.

Крім того, я запропонував би ще додати до постановляючої частини звернення до Комісії, яка існує при Раді національної безпеки і оборони України, прискорити завершення підготовки цих Концептуальних засад, оскільки це дуже потрібний документ,

на базі якого після визнання його на високому рівні формуватиметься законодавча діяльність.

І це дуже важливо, тому що, справді, коли немає концептуальних дефініцій щодо самих засадничих позицій, то дискусія триватиме, і в кожного буде своя думка. Скільки буде виступаючих, стільки буде думок і пропозицій, а може, навіть, і більше. Вважаю, сьогодні були висловлені дуже цікаві та слушні пропозиції, зокрема, я підтримую позицію прикордонної служби про недоцільність об'єднання чи включення її до Міністерства внутрішніх справ. Над цим треба серйозно подумати. Прикордонна служба сьогодні працює. А якщо ми її об'єднаємо, то ще невідомо, як вона працюватиме.

Наш "круглий стіл" започаткував серйозну розмову щодо цих делікатних питань, які тривалий час, на жаль, не порушувалися на такому громадському рівні і з залученням великої кількості фахівців, які є спеціалістами у цій галузі.

Я хотів би подякувати і Комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, особисто його голові, який провів дуже велику організаційну роботу щодо проведення нашого "круглого столу", і представникам тих міністерств і відомств, які сьогодні взяли участь у засіданні, виступили і внесли дуже слушні пропозиції.

РЕКОМЕНДАЦІЇ
Круглого столу:
“Про стан реформування правоохоронних
органів України та законодавче забезпечення
їх діяльності”

Обговорення в рамках “круглого столу” проблем реформування системи правоохоронних органів України та міжнародний досвід трансформації поліції в країнах Центральної і Східної Європи дає підстави зробити наступні висновки:

1. Органами державної виконавчої влади проведена певна робота з реформування правоохоронних органів, забезпечення виконання чинного законодавства та розробці проектів законів, що стосуються сфери правоохоронної діяльності. Проте зміни, які відбуваються у функціонуванні правоохоронних органів, лише частково можуть бути визнані їх реальним реформуванням відповідно до вимог, пов'язаних із розвитком демократичної правової держави, а також до вимог щодо забезпечення правопорядку, державної безпеки, реалізації конституційних прав та свобод людини і громадянина.

2. Більшість же реалізованих чи запропонованих адміністративно-управлінських новацій недостатньо впливає на реформування правоохоронної системи, про що свідчить відсутність позитивних якісних зрушень у її функціонуванні, наслідком чого є численні звернення громадян до вищих владних інстанцій зі скаргами на незаконні дії або бездіяльність правоохоронців, їх свавілля, грубощі і неповагу до людини, а то й з проханням захистити їх від працівників правоохоронних органів. Підтвердженням цього є й відсутність системності в розробці проектів законодавчих актів, які забезпечували б функціонування правоохоронних органів на якісно новому рівні.

3. Рада Національної безпеки і оборони України та Кабінет Міністрів України фактично самоусунулись від координації дій з розробки концепції реформування системи правоохоронних органів.

4. Не підготовлено і не подано до Верховної Ради України проекти законів, які могли б регулювати діяльність державних

органів щодо контролю за додержанням законів України та не завершено реформування досудового слідства. Викликає стурбованість законодавче забезпечення оперативно-розшукової діяльності.

5. Відповідно до вимог сьогодення підлягають реформуванню органи прокуратури України та має бути посилено їх вплив на дотримання законності правоохоронними органами держави.

З огляду на висловлені під час обговорення пропозиції і висновки та з метою вдосконалення діяльності правоохоронних органів, забезпечення їх ефективного та послідовного реформування учасники “круглого столу” рекомендують:

I. ЗВЕРНУТИСЯ ДО КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ З ПРОПОЗИЦІЯМИ:

1) підготувати та подати на розгляд Верховної Ради України проекти законів України:

— “Про правоохоронну діяльність та правоохоронні органи”, в якому визначити вичерпний перелік правоохоронних органів України, а також осіб, які є їх працівниками;

— “Про застосування помилування в Україні”;

— “Про статистику злочинності та корупції”;

2) привести у відповідність до чинного законодавства України та затвердити в установленому порядку нову редакцію Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ;

3) встановити, що кошти, які надходять до правоохоронних органів України від благодійних фондів, не повинні компенсувати недостатнє бюджетне фінансування;

4) забезпечити безумовне виконання прийнятого Верховною Радою України 25 червня 2004 року Закону України “Про внесення змін до статті 43 Закону України “Про пенсійне забезпечення військовослужбовців, осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ та деяких інших осіб”, насамперед щодо вчасного й адекватного перерахування пенсій та своєчасної виплати їх у нових, підвищених розмірах;

5) виключити практику формування Державного бюджету з включенням до нього пропозицій щодо зупинення норм чинних соціальних законів та за відсутності визначених видатків на фінансування соціальних програм, що передбачаються;

6) зобов'язати керівників правоохоронних органів України на період реформування цих органів скасувати повністю або у відповідній частині відомчі накази про створення служб і підрозділів, які не передбачені чинним законодавством України.

II. КОМІТЕТУ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ:

1) підготувати та подати на розгляд Верховної Ради України в другому читанні Кримінально-процесуальний кодекс України та проект Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про прокуратуру", врахувавши позицію Венеціанської Комісії до цього законопроекту та зміни до Конституції України, пов'язані з політичною реформою;

2) першочергово подати на розгляд Верховної Ради України проекти Законів України "Про державні сили спеціального призначення", "Про зброю", "Про детективну діяльність", "Про охоронну діяльність", "Про Державну кримінально-виконавчу службу України";

3) провести на своїх засіданнях слухання з таких питань:

— про нагляд органами прокуратури України за додержанням законів органами, які проводять оперативно — розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, виконання судових рішень у кримінальних справах і при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян,

— про стан додержання підрозділами кримінального пошуку та оперативно-технічними службами Міністерства внутрішніх справ та Державної податкової адміністрації України вимог Закону України "Про оперативно-розшукову діяльність",

— про стан виконання Державним департаментом України з питань виконання покарань та Міністерством внутрішніх справ України Закону України "Про соціальну адаптацію осіб, які відбували покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк";

4) на виконання рішення "круглого столу" офіційно поінформувати Президента України, Кабінет Міністрів України та Раду національної безпеки і оборони України про результати роботи "круглого столу" та рекомендації щодо реформування системи правоохоронних органів.

Реформування системи правоохоронних органів України. Концептуальні засади

Помаранчева революція і перемога Віктора Ющенка на президентських виборах 2004 року засвідчили прийняття широкими верствами населення України демократичних цінностей. Одним із наслідків визначеності ціннісної парадигми став усвідомлений Європейський вибір. Нині потрібні не чергові дискусії, а реальні узгоджені кроки всіх органів державної влади на реалізацію тієї програми, яку підтримав Український народ.

Необхідно радикальне реформування всіх сфер суспільного життя, але у першу чергу слід змінити систему державних інститутів у напрямі побудови **правової, демократичної, соціальної держави європейського типу**.

1. Ключовий напрям реформ — перетворення у системі національної безпеки. Процеси глобалізації та регіональної інтеграції призводять до розмивання національного суверенітету та інтернаціоналізації загроз. Втрачає значення, незаперечний ще нещодавно, розділ загроз на внутрішні і зовнішні. Поряд з державами на світовій арені все впливовішу роль відіграють **транснаціональні корпорації, структури глобального громадянського суспільства, міжнародні злочинні синдикати тощо.**

Нині жодна, найпотужніша країна не спроможна самотійно гарантувати національну безпеку. Збільшення кола функцій, які забезпечують системи колективної безпеки визначають **пріоритетність вступу України до НАТО**. Водночас, Україна повинна підтримувати найліпші добросусідські відносини із усіма сусідами, насамперед Російською Федерацією, - державою-гарантом суверенітету і територіальної цілісності нашої країни відповідно до Будапештської декларації 1996 року.

Зміни системи міжнародних відносин значно трансформували загрози національній безпеці. Кардинальне зменшення ризику виникнення в Європі широкомасштабного міждержавного, тим більш міжблокового, збройного конфлікту **змінило віднос-**

ну вагу і наповнення воєнної складової національної безпеки. Швидко зростають загрози міжнародного тероризму, організованої злочинності, зокрема наркотрафіку, спроб отримати політичні і економічні дивіденди на дестабілізації суспільно-політичної ситуації та деякі інші.

2. Захист інтересів особи, суспільства і держави від цих загроз — завдання насамперед правоохоронних органів і спецслужб. 14 років реформ доволі побіжно торкнулися цих найважливіших інститутів держави. **В Україні у загальних рисах збережено радянську систему правоохоронних органів, розвідок і служб безпеки**, створених на базі регіональних підрозділів МВС, КДБ, Прикордонних військ, органів прокуратури, митниці Радянського Союзу.

Нинішня організація цієї сфери **надзвичайно затратна і неефективна**.

***Довідково:** За чисельністю міліція, СБУ, Державна прикордонна служба та інші органи суттєво більші за відповідні установи ФРН і Польщі. Так, Федеральне міністерство кримінальної поліції Німеччини налічує 90 тис. осіб, прикордонне відомство - 20 тис. осіб, відомство захисту Конституції - 5 тис. осіб. Загальна цілісність поліції складає 1 поліцейський на 315 громадян. Серед них молодшого начальницького складу 73,33%, середнього 25,41%, старшого та вищого 1,26%. Всього на 01.01.2000 у ФРН нараховувалась 261 тисяча співробітників поліції, та спецслужб.*

У Франції чисельність поліції складає 145 тис. та у жандармерії - 105 тис. співробітників.

У Польщі Головна комендатура поліції налічує 103,4 тис. працівників, прикордонна охорона - 18 тис. працівників. Керівний склад - менше 2% від штату, кримінальний блок - 29%, превентивний блок - 58%, допоміжні служби (кадри, МТЗ, правове, інформаційне забезпечення) - 1%, учбові заклади - 1,4%. Також 5,5 тис. державних службовців.

Існують суттєві диспропорції між відносною кількістю молодших, старших і вищих офіцерів та осіб із відповідними категоріями спеціальних звань і класних чинів.

В ринкових умовах чинна модель правоохоронних органів і спецслужб стає живильним середовищем для високо латентної **корупції і злочинності, джерелом авторитарних тенденцій** суспільного розвитку. Останнє є наслідком не лише структурної подібності, а й збереження духу радянських силових структур.

Реальна недоторканість структури, послаблення механізмів відбору кадрів в МВС і СБУ формує загрозу національній безпеці через збереження старої корпоративної культури, **нехтування інтересами людей на користь інтересів державних установ, а подекуди і приватних осіб.**

Суттєво послаблена прогнозна, попереджувальна функція правоохоронних органів і спецслужб. Акцент у їх діяльності на реагуванні за фактом, а не на профілактиці злочинів та правопорушень. Донині не подолано притаманний радянській системі репресивний уклін.

Рівень гарантій конституційних прав особи і на захист гідності, недоторканості помешкань тощо не відповідає європейським стандартам, вимогам правового, демократичного суспільства і держави.

Довідково: За оцінками українських і міжнародних експертів системною вадою залишаються тортури, необґрунтовані затримання, неповага до особи, інші ганебні явища.

Чинне законодавство передбачає дублювання функцій і завдань правоохоронних органів, у тому числі спеціального призначення.

Довідково: Зокрема боротьбу з корупцією здійснюють МВС, СБУ, ДПА України і Генеральна прокуратура, причому відсутнє належне розмежування сфер відповідальності. Великою проблемою залишається координація діяльності різних правоохоронних органів і спецслужб.

Події другої половини 2004 року засвідчили високу політизованість правоохоронних органів.

Довідково: Тодішнє керівництво міліції замість організації забезпечення правопорядку фактично все більше перетворювалось на впливового учасника політичного процесу.

Донині **не створено дієвих механізмів унеможливлення незаконного втручання правоохоронних органів і спецслужб у політичний процес.**

3. Контрабанда і нелегальна міграція перетворилися на небезпечну загрозу національній безпеці України. Відбувається проникнення відповідних організованих злочинних угруповань до органів державної влади і місцевого самоврядування у прикордонних регіонах. **Рівень забезпечення безпеки державного кордону загалом не відповідає необхідним вимогам.**

Корупція перетворилася на важливий негативний чинник міжнародного іміджу України.

Довідково: За даними провідної спеціалізованої міжнародної організації Transparency International Україна у 2004 році посідала 122 місце за рівнем сприйняття корумпованості серед 149 країн. У багатьох сферах, зокрема у медицині, освіті тощо, корупція становить соціальну норму. Боротьба з нею неефективна — правоохоронці “б’ють по хвостах” - з кількох тисяч притягнутих у першому півріччі 2005 року до адміністративної відповідальності за корупційні дії державних службовців 1-2 категорій усього 10 осіб. Натомість понад половина - сільські та селищні голови, державні службовці найнижчої ланки.

Відсутність дієвої системи координації розвідувальних органів, значне дублювання їхніх завдань призводить до неефективного використання обмежених сил і засобів, розпорошення фінансування. В Україні не створено ефективних механізмів постановки завдань розвідці та використання отриманої інформації.

Події 2000-2004 років продемонстрували кричущі порушення конституційних прав громадян на таємницю телефонних розмов, телеграфної, комп’ютерної і іншої кореспонденції, недостатній рівень захисту інформаційних ресурсів держави.

Довідково: Незаконне “прослуховування” громадян, а також утікання інформації, яка становить державну таємницю, давно вже сприймаються не як прикрий випадок, а як звичайна практика. Та й із санкціями далеко не все гаразд - в Україні в останні роки видається до 40 тисяч дозволів на прослуховування. Для порівняння: в США цей показник у 40 разів менше.

Слід суттєво скоротити переліки матеріалів та виробів, які містять державну таємницю.

Високий рівень втручання зовнішніх сил у президентську виборчу кампанію продемонстрував недостатню спроможність спецслужб України відповідати на нові виклики.

Довідково: Відчутні тенденції до збільшення екстремістських проявів, посилення радикалістських політичних сил, діяльність яких може становити загрозу демократії, суверенітету і територіальній цілісності України.

Українські правоохоронні органи і спецслужби у нинішньому вигляді не відповідають європейським стандартам і потенційно можуть гальмувати реалізацію євроінтеграційної стратегії нашої держави.

Довідково: Зокрема, збереження функцій досудового слідства, а також визначення завдання загального нагляду в органів прокуратури суперечить вимогам Ради Європи інших впливових європейських інституцій. У доповіді Моніторингового комітету Парламентської Асамблеї Ради Європи наголошується, що коло обов'язків СБУ не відповідає вимогам Рекомендації ПАРЕ 1402 (1999). Йдеться зокрема про повноваження СБУ щодо досудового слідства та боротьби з корупцією і організованою злочинністю, контрабандою іншими злочинами у сфері економіки.

Кардинальне реформування правоохоронних органів і спецслужб - ключова умова подальшого суспільного поступу, успіху демократичних перетворень. Водночас, правоохоронні органи і спецслужби не можуть реформуватися зсередини і самостійно. Успішне вирішення цього завдання потребуватиме широкої участі суспільства, незалежних, у тому числі іноземних, експертів.

Життєва важливість цих реформ для всіх сфер суспільного життя, необхідність належного забезпечення національної безпеки потребує **максимального обережного, науково обґрунтованого підходу** як до опрацювання концептуальних моментів, так і, насамперед, до здійснення конкретних кроків щодо реформування.

4. Нова система повинна бути побудована на основі принципів:

- верховенства права;
- пріоритетності завдань захисту прав і свобод людини і громадянина;
- забезпечення регіонального лідерства та реалізації євроінтеграційної стратегії України;
- чіткого розмежування функцій правоохоронних органів і спецслужб закріпленого у законодавстві;
- максимально доцільної демілітаризації невійськових правоохоронних органів і спецслужб;
- демократичного цивільного контролю за діяльністю правоохоронних органів і спецслужб;
- відповідність правоохоронних органів і спецслужб наявним національним інтересам і ресурсам;
- домінування функцій попередження і профілактики над реагуванням;

- централізація управління системою правоохоронних органів і спецслужб;
- організаційне і нормативно-правове відокремлення функцій політичного керівництва від оперативно-виконавчих;
- презумпції нетаємності, максимально повної доцільної відкритості і прозорості у діяльності;
- удосконалення інформаційно-аналітичної функції правоохоронних органів і спецслужб;
- удосконалення законодавства про діяльність правоохоронних органів і спецслужб.

Важливим, але не єдиним і, навіть, не провідним напрямом реформ повинні стати структурні трансформації. Не менше, якщо не більше, значення мають завдання формування **демократичної інституціональної і правової культури, нової мотивації співробітників** тощо. Потрібно негайне опрацювання державної програми відновлення довіри населення до правоохоронних органів і спецслужб.

Нова модель правоохоронних органів і спецслужб повинна бути узгоджена із загальними принципами адміністративної реформи, а її впровадження необхідно координувати із заходами щодо перетворень у державній виконавчій владі загалом.

Ключова умова успішного реформування - **належне фінансування перетворень**. Необхідно опрацювати довгостроковий план фінансування правоохоронних органів і спецслужб, в якому передбачити пріоритетне фінансування перетворень.

5. Слід передбачити етапність реформування, визначивши першочерговим завданням трансформування органів прокуратури, Служби безпеки України і розвідувальних органів, яке в загальних рисах повинно бути окреслено вже до березня 2006 року.

На другому етапі 2006-2009 роки необхідно створити цивільне Міністерство внутрішніх справ і реформувати міліцію.

Така пріоритетність пояснюється суттєво меншими масштабами СБУ і розвідок, значно слабкішим, порівняно з міліцією, безпосереднім впливом їхньої діяльності на життя пересічного громадянина України.

6. Важливою умовою успішного реформування слід визначити удосконалення системи стратегічного планування. При Президентові України слід створити такі координаційні органи як насамперед Комітет з питань розвідки і, на другому етапі, Ко-

мітет з питань державної і внутрішньої безпеки із завданнями визначення пріоритетів і координації діяльності спецслужб. Апарати цих Комітетів доцільно утворити у складі Апарату Ради національної безпеки і оборони України

Для удосконалення діяльності розвідок варто передбачити **усунення дублювання функцій насамперед СЗР України і ГУР МО України**. Необхідно ввести координаційну посаду **Голови Національної розвідки, із покладенням цих обов'язків на одного із заступників Секретаря Ради національної безпеки і оборони України або на Голову служби зовнішньої розвідки**. Важливим завданням Голови національної розвідки повинно стати удосконалення механізмів інформаційно-аналітичного забезпечення керівництва держави.

За результатами реформування **Служба безпеки України повинна сконцентруватися на завданнях контррозвідки, у тому числі економічної, забезпечення безпеки персоналу органів державної влади, боротьби з тероризмом, захисту конституційного ладу і державної таємниці**.

Необхідність гарантувати конституційні права громадян, підвищити рівень захисту інформаційних ресурсів держави, ефективніше використовувати обмежені інтелектуальні, кадрові, матеріально-фінансові і технічні ресурси вимагає створення **Служби спеціального зв'язку і інформації України**, її завдання - забезпечення функціонування системи спеціального, зокрема урядового, зв'язку, державної політики у сфері криптографічного і технічного захисту інформації, централізоване здійснення моніторингу і перехоплення телекомунікацій, у тому числі і ведення радіорозвідки як за об'єктовим, так і тематичним принципами. Такі служби успішно діють у багатьох провідних країнах (Велика Британія, ФРН, Румунія, Угорщина та інші).

На першому етапі також доцільно звільнити органи прокуратури від виконання невластивих функцій досудового слідства, створивши на основі відповідних підрозділів **Національну службу розслідувань із завданням боротьби з корупцією**. В подальшому (2006-2007 роки) слід розглянути і доцільність передання в Національну службу розслідувань слідчих апаратів СБ України і ДПА України.

Важливою умовою ефективності боротьби з корупцією повинно стати **створення оперативного апарату Національної служби розслідувань з використанням кадрів і матеріально-тех-**

нічної бази спеціальних підрозділів по боротьбі із організованою злочинністю і корупцією МВС України і СБУ України.

7. Провідним напрямом реформування на 2006-2008 роки повинно стати створення цивільного Міністерства внутрішніх справ України із завданнями вироблення і координації державної регіональної політики, державної політики у сфері правоохоронної діяльності, зокрема охорони державного кордону, міжнаціональних відносин і міграції, релігійних питань. У перспективі, бажано, і в сфері захисту населення від надзвичайних ситуацій.

Державна політика у сфері правоохоронної діяльності повинна реалізовуватися через Службу Національної поліції (СНП) - орган державного управління, спрямований через МВС. СНП має включати в себе Департамент кримінальної поліції (нинішні підрозділи карного розшуку, боротьби із незаконним обігом наркотиків, злочинами у сфері економіки, боротьбі з організованою злочинністю, які не ввійдуть до складу національної служби розслідувань, у т.ч. відповідні підрозділи Податкової міліції і СБУ тощо) (як варіант - на основі підрозділів запитань боротьби з економічними злочинами утворюється Департамент боротьби з економічною злочинністю), Департамент поліції громадської безпеки, Національна (республіканська) гвардія воєнізоване поліцейське формування, створене на основі нинішніх Внутрішніх Військ.

Організаційно побудова поліції базується на **принципі субсидіарності**, що означає максимальну доцільну передачу повноважень і функцій на нижчі рівні. Зокрема, основний тягар забезпечення громадської безпеки покладається на **муніципальну поліцію, яка знаходиться у подвійному підпорядкуванні.**

Державна політика у сфері охорони державного кордону реалізується через правоохоронний орган спеціального призначення — Державну прикордонну службу (ДПС), який спрямовується через МВС.

Державна регіональна політика, політика у міжнаціональних відносин і міграції, релігійних реалізується через відповідні Служби, спрямовані через МВС.

Також на цьому етапі необхідно утворити на основі підрозділів військової контррозвідки СБУ та Воєнної служби правопорядку Воєнну службу безпеки Міністерства оборони Ук-

раїни із функціями охорони правопорядку і контррозвідального захисту Збройних Сил України.

8. Корекції внутрішньої структури, уточнення функціональних завдань і суттєвих перетворень інституціональної культури потребуватиме пенітенціарна система, діяльність якої повинна підтримуватися **Департаментом з виконання покарань, який спрямовується через Міністерство юстиції України.**

Державна митна служба, яка протягом 2006-2009 років повинна набути повноважень оперативно-розшукової діяльності і має спрямовуватися через Міністерство фінансів України.

Служба державної охорони із завданням забезпечення безпеки вищих посадових осіб держави.

9. Важливим завданням повинна стати максимально доцільна **демлітаризація невоєнних правоохоронних органів і спецслужб.** Їхніми співробітниками, за виключенням окремих підрозділів, повинні бути державні службовці із спеціальним статусом, особливий корпус державної служби на кшталт дипломатичного. Причому повинний бути **збережений у повному обсязі рівень соціального захисту відповідних категорій співробітників. Необхідне розроблення відповідної державної програми поетапної демлітаризації.**

Вирішення зазначених завдань дозволить відпрацювати алгоритми перетворень, накопичити досвід і реформувати правоохоронні органи протягом першої президентської каденції Віктора Ющенка. А тим самим реалізувати найважливіше завдання Українського народу, поставлене під час виборів.

ЗАКОН УКРАЇНИ

“Про Республіканську гвардію України”

Республіканська гвардія України (Далі - Республіканська гвардія) є державним озброєним органом покликаним захищати суверенітет України, її територіальну цілісність, а також життя та особисту гідність громадян, їхні конституційні права і свободи від злочинних посягань та інших антигромадських дій. Республіканська гвардія створюється на базі внутрішніх військ МВС України.

Республіканська гвардія у своїй діяльності керується Конституцією України, цим Законом, указами Президента України та іншими актами законодавства України. Діяльність Республіканської гвардії будується на принципах законності і гуманізму та поваги до особи, її прав і свобод.

Стаття 1.

Основними завданнями - Республіканської гвардії є:

— захист конституційного ладу України, цілісності її території від спроб змінити їх насильницьким шляхом;

— боротьба з масовими порушеннями громадського порядку заколотами, збройними повстаннями;

— допомога міліції в охороні громадського порядку під час проведення масових громадських акцій, святкувань, видовищних заходів;

— охорона особливо важливих державних об'єктів, зокрема АЕС, складів з боеприпасами, тощо;

— участь у підтриманні режиму надзвичайного стану в порядку, передбаченому законодавством України;

— надання допомоги у ліквідації наслідків аварій, катастроф та стихійного лиха;

надання допомоги прикордонним військам у затриманні порушників державного кордону України силами частин, дислокованих у прикордонних районах;

— участь у бойових діях по відбиттю нападу ззовні та захисту безпеки України;

— охорона дипломатичних і консульських представництв іноземних держав на території України, ведення розвідувальної, інформаційно-аналітичної та оперативно-розшукової діяльності в інтересах забезпечення захисту суверенітету України, її територіальної цілісності, а також життя та особистої гідності громадян, їхніх конституційних прав і свобод від злочинних посягань та інших антигромадських дій згідно із законами України “Про розвідувальні органи України” та “Про оперативно-розшукову діяльність”.

Використання Республіканської гвардії для виконання завдань, не передбачених цим Законом, не допускається.

Стаття 2.

Республіканська гвардія будується на засадах централізованого керівництва, єдиноначальності, добровільності.

Стаття 3.

Республіканська гвардія з урахуванням її службового призначення організаційно складається із з'єднань, військових частин, підрозділів, установ, військових навчальних закладів та учбових частин.

Організаційна структура, штатна чисельність та дислокація частин і підрозділів Республіканської гвардії визначаються Президентом України за поданням Командувача Республіканською гвардією.

Фінансове, військове та матеріально-технічне забезпечення діяльності Республіканської гвардії здійснюється Кабінетом Міністрів України.

Стаття 4.

Республіканська гвардія при виконанні покладених на неї завдань має право затримувати громадян, перевіряти у них документи, застосовувати заходи фізичного впливу, вогнепальну зброю, спеціальні засоби, бойову техніку і зброю та вживати інших заходів впливу.

Порядок застосування цих заходів визначається Положенням про обов'язки і права особового складу Республіканської гвардії, затвердженим Президентом України, а також військовими статутами, іншими актами законодавства.

Стаття 5.

Для виконання завдань, передбачених цим Законом, Республіканська гвардія забезпечується необхідними спеціальними засобами, бойовою і спеціальною технікою.

Особовий склад Республіканської гвардії забезпечується зброєю та засобами захисту.

Стаття 6.

Комплектування Республіканської гвардії здійснюється за контрактом. Контракт укладається строком на 5 років і може бути продовжений на новий строк.

Діяльність будь-яких політичних партій і рухів у Республіканській гвардії забороняється. На період служби у Республіканській гвардії членство військовослужбовців у будь-якій політичній партії або організації чи русі не допускається.

Стаття 7.

Усі військовослужбовці Республіканської гвардії приймають Військову присягу, текст якої затверджується Верховною Радою України. Офіцери і прапорщики також дають клятву додержувати кодексу честі.

Стаття 8.

Особовий склад Республіканської гвардії користується всіма політичними, соціально-економічними і особистими правами та свободами, передбаченими Конституцією України, іншими законами України, за винятками, встановленими цим Законом.

Стаття 9.

Військовослужбовці Республіканської гвардії при виконанні службових обов'язків перебувають під захистом держави.

Ніхто не вправі втручатися в їх службову діяльність, за винятком органів і посадових осіб, уповноважених на це Законом.

Законні вимоги військовослужбовців Республіканської гвардії при виконанні ними службових обов'язків є обов'язковими для виконання громадянами та посадовими особами на всій території України.

Невиконання законних вимог військовослужбовців Республіканської гвардії, образа, непокора, погроза або посягання на їх життя і здоров'я, а також інші дії, які перешкоджають виконанню покладених на них обов'язків, тягнуть за собою відповідальність, встановлену Законом.

Стаття 10.

Держава гарантує соціальні і правові гарантії військовослужбовцям Республіканської гвардії та членам їх сімей відповідно до Закону України про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей.

Стаття 11.

Республіканська гвардія підпорядковується Президенту України. Президент України приймає рішення про її використання. Безпосереднє керівництво Національною гвардією здійснює Командувач, який призначається Президентом України.

Стаття 12.

У Республіканській гвардії створюються Військова рада, персональний склад якої затверджується Президентом України за поданням Командувача та Головний штаб Республіканської гвардії.

Діяльність Військової ради та Головного штабу Республіканської гвардії здійснюється згідно з Положеннями про них, які затверджуються Президентом України.

Стаття 13.

В Республіканській гвардії України використовується державна мова відповідно до чинного законодавства.

Голова Верховної Ради України

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА
до проекту Закону України
“Про Республіканську гвардію України”

Законопроектом пропонується створити Республіканську гвардію України. Цей державний озброєний орган діятиме на захист суверенітету України, її територіальної цілісності, а також захищатиме життя та особисту гідність громадян, їхні конституційні права і свободи від злочинних посягань та інших антигромадських дій. Безпосереднє підпорядкування Республіканської гвардії України Президентові України дає змогу її оперативного використання у випадках передбачених законом.

Республіканська гвардія у своїй діяльності керуватиметься Конституцією України, цим Законом, указами Президента України та іншими актами законодавства України. Діяльність Республіканської гвардії будуватиметься на принципах законності і гуманізму та поваги до особи, її прав і свобод.

Необхідність створення такого органу продиктована, на нашу думку, необхідністю посилити в Україні боротьбу з антигромадськими та антидержавними діями, які несуть загрозу стабільності в українському суспільстві.

Створення Республіканської гвардії України додаткових коштів не потребує, позаяк вона буде утворена на базі внутрішніх військ МВС України.

Народний депутат України

Л.Г. Лук'яненко

ПРОЕКТ

Закон України

Про Національну гвардію Міністерства внутрішніх справ України

Цей Закон визначає правові засади організації та порядку діяльності Національної гвардії МВС України, її загальну структуру, чисельність та повноваження.

Розділ I

ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1. Визначення термінів

1. У цьому Законі терміни вживаються в такому значенні:

- громадська безпека — стан відносин у суспільстві та державі, що забезпечує безпечні умови життєдіяльності людини, функціонування органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій;
- громадський порядок — урегульовані правовими та іншими соціальними нормами суспільні відносини, які забезпечують охорону життя, здоров'я, дотримання прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, засад суспільної моралі;
- правоохоронний орган у статусі військової установи — державна установа (формування), що побудована за організаційними принципами військових формувань та призначена для виконання правоохоронних та воєнних (службово-бойових, бойових) завдань у мирний і воєнний час у внутрішніх регіонах держави;
- спеціальна охорона — комплекс заходів, спрямованих на забезпечення охорони та оборони ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання, спеціальних вантажів та об'єктів державного значення, визначених законодавством (далі – об'єкти державного значення).

Стаття 2. Призначення і завдання Національної гвардії МВС України

1. Національна гвардія МВС України є правоохоронним органом у статусі військової установи, який діє в складі Міністерства

внутрішніх справ України і на який покладається забезпечення громадської безпеки та громадського порядку в державі, а також виконання інших завдань, що вимагають постійної оперативної готовності та підвищеної мобільності, а саме:

забезпечення захисту конституційного ладу та державної влади від спроби їх зміни або захоплення шляхом насильства;

забезпечення громадської безпеки та охорона громадського порядку, забезпечення особистої безпеки громадян, охорона їх прав і свобод, законних інтересів;

здійснення спеціальної охорони;

охорона дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав і представництв міжнародних організацій в Україні;

здійснення заходів, пов'язаних з припинення діяльності не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань;

конвоювання осіб, взятих під варту, підсудних, осіб, засуджених до позбавлення волі до апеляційних судів, касаційного та Верховного Судів України і охорона їх під час судового засідання;

забезпечення безпеки працівників суду, осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, членів їх сімей, близьких родичів та охорона місцевих, військових судів, апеляційних судів, касаційного та Верховного Судів України;

переслідування і затримання осіб взятих під варту, підсудних і осіб, засуджених до позбавлення волі або арешту, які втекли з-під варти;

охорона та оборона центральних баз матеріально-технічного забезпечення Міністерства внутрішніх справ України;

здійснення заходів, пов'язаних з припиненням терористичної діяльності, масових заворушень та боротьбою зі злочинністю.

Крім того, Національна гвардія МВС України бере участь у:

припиненні збройних конфліктів та інших протиправних дій на державному кордоні;

ліквідації масових заворушень, проявів групової непокорності в установах виконання покарань і слідчих ізоляторах;

забезпеченні громадського порядку в умовах надзвичайного стану і під час ліквідації надзвичайних ситуацій та їх наслідків;

здійсненні заходів територіальної оборони, заходів, спрямованих на дотримання правового режиму воєнного стану;

забезпеченні, разом з уповноваженими державними органами, охорони навколишнього природного середовища, природних

ресурсів і ліквідації будь-яких протизаконних дій, які порушують природоохоронне законодавство.

2. Національна гвардія МВС України виконує покладені на неї завдання у взаємодії з центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, органами внутрішніх справ, регіональними органами управління і органами охорони державного кордону, органами Служби безпеки України, Збройними Силами України, іншими військовими формуваннями, органами прокуратури, громадськими організаціями, адміністрацією об'єктів, що охороняються, і населенням.

Стаття 3. Принципи діяльності Національної гвардії МВС України

1. Діяльність Національної гвардії МВС України ґрунтується на принципах верховенства права, законності, гуманізму, дотримання прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, соціальної справедливості, гласності, відкритості, централізованого керівництва та єдиноначальності.

Стаття 4. Правова основа діяльності Національної гвардії МВС України

1. Правовою основою діяльності Національної гвардії МВС України є Конституція України, цей Закон, інші акти законодавства, які стосуються діяльності Національної гвардії МВС України.

Розділ II

ПОВНОВАЖЕННЯ І ФУНКЦІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО КЕРІВНИЦТВА І ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ МВС УКРАЇНИ

Стаття 5. Верховна Рада України

1. Верховна Рада України здійснює законодавче регулювання організації та порядку діяльності Національної гвардії МВС України.

Стаття 6. Повноваження Президента України

1. Президент України:
здійснює керівництво Національною гвардією МВС України у сферах національної безпеки та оборони держави;
призначає на посаду та звільняє з посади Головнокомандувача Національної гвардії МВС України;

здійснює інші повноваження відповідно до Конституції України, цього Закону та інших актів законодавства.

Стаття 7. Кабінет Міністрів України

1. Кабінет Міністрів України:

затверджує статuti служби Національної гвардії МВС України; перелік ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання, спеціальних вантажів та об'єктів державного значення, які підлягають охороні та обороні Національною гвардією МВС України; перелік видів зброї і боєприпасів до неї, техніки, спеціальних засобів, що використовуються Національною гвардією МВС України;

забезпечує постачання Національній гвардії МВС України боєприпасів, техніки, спеціальних засобів, а також інших матеріально-технічних ресурсів;

приймає рішення щодо створення, реорганізації та ліквідації вищих навчальних закладів Національної гвардії МВС України III-IV рівнів акредитації;

здійснює інші повноваження відповідно до Конституції України, цього Закону та інших актів законодавства.

Стаття 8. Міністерство внутрішніх справ України

1. Міністерство внутрішніх справ України здійснює керівництво Національною гвардією МВС України відповідно до покладених на неї завдань.

Стаття 9. Функції центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування

1. Центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в межах своєї компетенції створюють належні умови для діяльності Національної гвардії МВС України.

2. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, крім функцій, зазначених у частині першій цієї статті:

надають органам та підрозділам Національної гвардії МВС України службові приміщення відповідно до законодавства;

організують на договірних засадах надання комунально-побутових та інших послуг Національній гвардії МВС України відповідно до законодавства.

Розділ III

**ЗАГАЛЬНА СТРУКТУРА І ЧИСЕЛЬНІСТЬ,
ФУНКЦІЇ ГОЛОВНОГО ОРГАНУ УПРАВЛІННЯ
НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ МВС УКРАЇНИ**

Стаття 10. Загальна структура і чисельність Національної гвардії МВС України

1. До складу Національної гвардії МВС України входять:
Головне командування Національної гвардії МВС України;
регіональні органи управління Національної гвардії МВС України (далі – регіональні управління);

військові частини оперативного призначення;
спеціальні моторизовані військові частини з охорони громадського порядку;

військові частини спеціального призначення;
військові частини та підрозділи зі спеціальної охорони;
військові частини та підрозділи з охорони дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав і представництв міжнародних організацій в Україні;

військові частини та підрозділи з конвоювання;
підрозділи забезпечення безпеки працівників суду, осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, членів їх сімей, близьких родичів та охорони місцевих, військових судів, апеляційних судів, касаційного та Верховного Судів України;

навчальні заклади, навчальні військові частини, авіаційні частини, органи і підрозділи забезпечення (медичні, зв'язку тощо).

2. Створення, реорганізація і ліквідація регіональних управлінь, військових частин, органів забезпечення Національної гвардії МВС України здійснюється Міністром внутрішніх справ України.

3. Організація і порядок діяльності Головного командування Національної гвардії МВС України, повноваження його керівника, регіональних управлінь визначаються положеннями, які затверджуються Міністром внутрішніх справ України.

4. Визначення, функції та порядок діяльності військових частин оперативного призначення, спеціальних моторизованих військових частин з охорони громадського порядку, військових частин спеціального призначення, військових частин та підрозділів зі спеціальної охорони, військових частин та підрозділів з охорони дипломатичних представництв, консульсь-

ких установ іноземних держав і представництв міжнародних організацій в Україні, військових частин та підрозділів з конвоювання, підрозділів забезпечення безпеки працівників суду, осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, членів їх сімей, близьких родичів та охорони місцевих, військових судів, апеляційних судів, касаційного та Верховного Судів України встановлюються статутами Національної гвардії МВС України.

5. Головне командування Національної гвардії МВС України, регіональні управління, військові частини оперативного призначення, спеціальні моторизовані військові частини з охорони громадського порядку, військові частини спеціального призначення, військові частини та підрозділи зі спеціальної охорони, військові частини та підрозділи з охорони дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав і представництв міжнародних організацій в Україні, військові частини та підрозділи з конвоювання, підрозділи забезпечення безпеки працівників суду, осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, членів їх сімей, близьких родичів та охорони місцевих, військових судів, апеляційних судів, касаційного та Верховного Судів України, а також навчальні заклади, навчальні військові частини, авіаційні частини, органи і підрозділи забезпечення є юридичними особами, мають печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, рахунки в органах Державного казначейства України.

6. Загальна чисельність Національної гвардії МВС України визначається Законом України "Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України".

Стаття 11. Головне командування Національної гвардії МВС України

1. Головне командування Національної гвардії МВС України: здійснює реалізацію державної політики у сфері забезпечення діяльності Національної гвардії МВС України;

здійснює керівництво регіональними управліннями, військовими частинами оперативного призначення, спеціальними моторизованими військовими частинами з охорони громадського порядку, військовими частинами спеціального призначення, військовими частинами та підрозділами зі спеціальної охорони, військовими частинами та підрозділами з охорони дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав і представництв міжнародних організацій в Україні, військовими частинами та підрозділами з конвоювання, підрозділами забез-

печення безпеки працівників суду, осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, членів їх сімей, близьких родичів та охорони місцевих, військових судів, апеляційних судів, касаційного та Верховного Судів України, навчальними закладами, навчальними військовими частинами, авіаційними частинами, органами і підрозділами забезпечення, готує пропозиції щодо їх створення, забезпечення функціонування, реорганізації та ліквідації;

здійснює заходи щодо забезпечення діяльності Національної гвардії МВС України, її оперативної готовності, підготовки до виконання покладених на неї завдань, комплектування особовим складом та його підготовки, постачання необхідного озброєння, боєприпасів, спеціальних засобів, техніки, інших матеріально-технічних і фінансових ресурсів згідно з потребами та в межах видатків, передбачених державним бюджетом на утримання Національної гвардії МВС України, контролює їх використання;

взаємодіє з центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, органами внутрішніх справ, регіональними органами управління і органами охорони державного кордону, органами Служби безпеки України, Збройними Силами України, іншими військовими формуваннями, органами прокуратури, громадськими організаціями, адміністрацією об'єктів, що охороняються, і населенням;

заохочує матеріально і морально осіб, які подають Національній гвардії МВС України допомогу у виконанні покладених на неї завдань;

здійснює за узгодженням з МВС України та в межах своїх повноважень співробітництво з відповідними органами інших держав.

Стаття 12. Головнокомандувач Національної гвардії МВС України

1. Безпосереднє керівництво Національною гвардією МВС України та діяльністю Головного командування Національної гвардії МВС України здійснює Головнокомандувач Національної гвардії МВС України. Головнокомандувач Національної гвардії МВС України є заступником Міністра внутрішніх справ України і несе персональну відповідальність за виконання завдань, покладених на Національну гвардію МВС України.

2. Головнокомандувач Національної гвардії МВС України має заступників, які призначаються Міністром внутрішніх справ України за поданням Головнокомандувача Національної гвардії МВС України.

Розділ IV

**ПРОХОДЖЕННЯ ВІЙСЬКОВОЇ СЛУЖБИ І ТРУДОВІ
ВІДНОСИНИ В НАЦІОНАЛЬНІЙ ГВАРДІЇ МВС УКРАЇНИ**

**Стаття 13. Особовий склад Національної гвардії МВС
України**

1. Особовий склад Національної гвардії МВС України складається з військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та працівників Національної гвардії МВС України.

2. Комплектування Національної гвардії МВС України військовослужбовцями здійснюється на підставі Закону України “Про загальний військовий обов’язок і військову службу”, а особами рядового та начальницького складу – на підставі цього Закону та Положення про проходження служби особами рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ.

3. Трудові відносини працівників Національної гвардії МВС України регулюються законодавством про працю та державну службу.

Стаття 14. Служба в Національній гвардії МВС України

1. На службу до Національної гвардії МВС України приймаються на контрактній основі громадяни, здатні за своїми особистими, діловими і моральними якостями, освітнім рівнем, фізичною підготовкою і станом здоров’я виконувати покладені на Національну гвардію МВС України завдання. Не можуть бути прийняті на службу до Національної гвардії МВС України особи, які раніше засуджувались за вчинення злочину.

2. Порядок проходження служби військовослужбовцями та особами рядового і начальницького складу Національної гвардії МВС України, їх статус, обов’язки і права, порядок переміщення по службі, присвоєння військових та спеціальних звань, проведення атестації, звільнення зі служби та пенсійного забезпечення визначаються законами України “Про загальний військовий обов’язок і військову службу”, “Про пенсійне забезпечення військовослужбовців та осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ”, “Про статус ветеранів військової служби і ветеранів органів внутрішніх справ та їх соціальний захист”, “Про міліцію”, цим Законом, положеннями про проходження військової служби відповідними категоріями військовослужбовців, положенням про проходження служби особами рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ та іншими нормативно-правовими актами.

Стаття 15. Підготовка кадрів Національної гвардії МВС України

1. Підготовка, перепідготовка і підвищення кваліфікації офіцерів для Національної гвардії МВС України проводиться згідно з державним замовленням у вищих навчальних закладах відповідно до законодавства.

2. Підготовка прапорщиків, сержантів і спеціалістів проводиться у відповідних навчальних закладах та підрозділах Національної гвардії МВС України та органів внутрішніх справ, а також на договірних засадах у навчальних частинах Збройних Сил України та інших військових формувань.

Стаття 16. Обмеження політичної діяльності в Національній гвардії МВС України

1. Військовослужбовці, особи рядового і начальницького складу Національної гвардії МВС України на період служби зупиняють членство в політичних партіях.

2. Військовослужбовці, особи рядового і начальницького складу та працівники Національної гвардії МВС України можуть бути членами громадських організацій не політичної спрямованості та статутні положення яких не суперечать засадам діяльності Національної гвардії МВС України, і можуть брати участь у їх роботі у вільний від виконання службових обов'язків час.

3. Організація військовослужбовцями, особами рядового і начальницького складу та працівниками Національної гвардії МВС України страйків та/або участь у їх проведенні не допускаються.

Розділ V

ПРАВА ТА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ОСОБОВОГО СКЛАДУ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ МВС УКРАЇНИ

Стаття 17. Права особового складу Національної гвардії МВС України

1. Особовий склад Національної гвардії МВС України під час виконання покладених на нього службових обов'язків має право:

1) затримувати і доставляти в органи внутрішніх справ громадян, підозрюваних у вчиненні злочинів, і тих, які вчинили адміністративні правопорушення, складати протоколи про адміністративні правопорушення, проводити особистий огляд, виїмку речей і документів та реалізовувати інші права, передбачені Законом України "Про міліцію" для працівників міліції;

2) у випадках та в порядку, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення, передавати матеріали про адміністративні правопорушення на розгляд органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про такі адміністративні правопорушення;

3) затримувати в разі нагальної необхідності запобігти злочині чи його перепинити та передавати органам внутрішніх справ, адміністрації об'єктів щодо яких здійснюється спеціальна охорона, осіб, які порушили встановлений для цих об'єктів пропускний режим;

4) оточувати (блокувати) окремі ділянки місцевості, будівлі та об'єкти під час розшуку та затримання осіб, які брали участь у масових заворушеннях, вчинили злочини, а також у разі виникнення надзвичайних ситуацій;

5) проводити огляд на контрольно-пропускних пунктах об'єктів, щодо яких здійснюється спеціальна охорона, транспортних засобів і вантажів; здійснювати перевірку документів у громадян під час оточення (блокування) окремих ділянок місцевості, будівель та об'єктів у випадках, передбачених пунктом 4 частини першої цієї статті;

6) зберігати, носити і застосовувати спеціальні засоби та зброю;

7) вимагати від громадян і посадових осіб дотримання громадського порядку, припинення правопорушень і дій, що перешкоджають виконанню особовим складом Національної гвардії МВС України своїх службових обов'язків;

8) переслідувати, проводити затримання і передавати органам внутрішніх справ, Служби безпеки України або Військової служби правопорядку в Збройних Силах України осіб, які підозрюються у вчиненні злочину, а також осіб, які вчинили напад на об'єкт, що охороняється, варту, наряд;

9) затримувати військовослужбовців, які порушують громадський порядок, і передавати їх органам Військової служби правопорядку в Збройних Силах України або військовослужбовцям, які є уповноваженими представниками військової частини, де вони проходять військову службу;

10) позачергове придбання квитків на всі види транспорту під час службових відряджень. У разі невідкладних службових поїздок особовий склад Національної гвардії МВС України забезпечується квитками на проїзд незалежно від наявності місць;

11) користуватися на договірних засадах службовими приміщеннями підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, військових частин, а також житловими та іншими приміщеннями громадян;

12) використовувати у невідкладних випадках безперешкодно засоби електричного зв'язку центральних та місцевих органів виконавчої влади, а щодо використання засобів зв'язку, які належать органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам та організаціям, незалежно від форми власності, окремим громадянам, — за згодою останніх;

13) використовувати за згодою громадян, підприємств, установ та організацій, незалежно від форми власності, транспортні і плавні засоби, що їм належать, (крім транспортних засобів дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав і представництв міжнародних організацій в Україні, транспортних засобів спеціального призначення) для припинення злочину, проїзду до місця події, стихійного лиха, доставки до лікувальних закладів осіб, що потребують термінової медичної допомоги, для переслідування правопорушників та їх доставки в органи внутрішніх справ;

14) користуватися у встановленому законодавством порядку засобами масової інформації з метою встановлення обставин вчинення злочинів та

осіб, які їх вчинили, свідків, потерпілих, розшуку злочинців, які втекли, осіб, які пропали безвісти, та з іншою метою, що пов'язана з необхідністю подання допомоги громадянам, підприємствам, установам та організаціям.

Стаття 18. Право застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів, вогнепальної зброї та техніки

Особовий склад Національної гвардії МВС України має право застосовувати заходи фізичного впливу, спеціальні засоби, вогнепальну зброю та техніку в порядку та у випадках, передбачених статтями 12 — 15 Закону України “Про міліцію”, статутами служби Національної гвардії МВС України, під час припинення збройних конфліктів та інших протиправних дій на державному кордоні в порядку, встановленому законодавчими актами для Державної прикордонної служби України, а під час виконання завдань з охорони та оборони об'єктів матеріально-технічного забезпечення Міністерства внутрішніх справ України, несення

вартової служби — Статутом гарнізонної та вартової служб Збройних Сил України.

Стаття 19. Відповідальність особового складу Національної гвардії МВС України

1. Особовий склад Національної гвардії МВС України несе за свої протиправні дії або бездіяльність відповідальність згідно із законом.

Розділ VI

**ПРАВОВИЙ СТАТУС, СОЦІАЛЬНИЙ І ПРАВОВИЙ ЗАХИСТ
ОСОБОВОГО СКЛАДУ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ МВС
УКРАЇНИ І ЧЛЕНІВ ЙОГО СІМЕЙ**

Стаття 20. Правовий статус особового складу Національної гвардії МВС України. Формений одяг і знаки розрізнення

1. Особовий склад Національної гвардії МВС України під час виконання покладених на них службових обов'язків діють від імені держави і перебувають під її захистом.

2. Ніхто, крім уповноважених посадових осіб державних органів у передбачених Конституцією та законами України випадках, не вправі втручатися в законну діяльність особового складу Національної гвардії МВС України.

3. В інтересах особистої безпеки особового складу Національної гвардії МВС України і членів його сімей не допускається поширення в публічних виступах, засобах масової інформації відомостей про особовий склад, який брав участь у знешкодженні озброєних злочинців, припиненні діяльності не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань (груп), диверсій чи терористичних актів, та відомостей про членів його сімей.

4. Законні вимоги і розпорядження особового складу Національної гвардії МВС України під час виконання ним службових обов'язків є обов'язковими для виконання громадянами України, іноземцями, особами без громадянства, посадовими і службовими особами. У разі невиконання законних вимог особового складу Національної гвардії МВС України, вчинення інших дій, що перешкоджають виконанню ним службових обов'язків, винні особи притягаються до відповідальності згідно із законом.

5. Військовослужбовці та особи рядового і начальницького складу Національної гвардії МВС України забезпечуються форменим одягом і знаками розрізнення, зразки якого затверджуються Кабінетом Міністрів України, і службовими посвідченнями.

Стаття 21. Соціальний і правовий захист особового складу Національної гвардії МВС України і членів його сімей

1. Держава забезпечує соціальний і правовий захист особового складу Національної гвардії МВС України та членів його сімей відповідно до законодавства.

2. Військовослужбовці Національної гвардії МВС України користуються правовими і соціальними гарантіями відповідно до Закону України “Про соціальний та правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей”, цього Закону, інших актів законодавства.

3. Особи рядового і начальницького складу Національної гвардії МВС України, користуються правовим і соціальним захистом відповідно до Закону України “Про міліцію”.

4. Військовослужбовці Національної гвардії МВС України, які беруть участь в охороні громадського порядку та боротьбі зі злочинністю, забезпеченні громадської безпеки, припиненні масових заворушень користуються правовим і соціальним захистом відповідно до Закону України “Про міліцію”.

5. На військовослужбовців Національної гвардії МВС України, які беруть участь в охороні та обороні ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання, спеціальних вантажів, крім зазначеного в частині другій цієї статті, поширюються гарантії соціального захисту та компенсації, передбачені для працівників цих об’єктів відповідно до Закону України “Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку”.

6. На військовослужбовців Національної гвардії МВС України, які беруть участь в охороні об’єктів державного значення, крім зазначеного в частині другій цієї статті, поширюються гарантії соціального захисту та компенсації, передбачені для працівників цих об’єктів за особливі умови праці.

7. Особовий склад Національної гвардії МВС України забезпечується житловими приміщеннями відповідно до встановлених норм у порядку, визначеному законами та іншими нормативно-правовими актами, місцевими органами виконавчої влади, а також на договірних засадах державними підприємствами, установами та організаціями, об’єкти яких охороняються Національною гвардією МВС України.

8. Пенсійне забезпечення військовослужбовців та осіб рядового і начальницького складу Національної гвардії МВС України здійснюється відповідно до законодавства.

9. Умови грошового забезпечення особового складу Національної гвардії МВС України визначаються законодавством.

10. Медичне забезпечення особового складу Національної гвардії МВС України та членів його сімей здійснюється відповідно до законодавства. На медичне обслуговування в лікувальних закладах Міністерства внутрішніх справ України має право весь особовий склад Національної гвардії МВС України.

11. Соціальний захист працівників Національної гвардії МВС України забезпечується на загальних підставах відповідно до законодавства про працю.

Стаття 22. Компенсаційна виплата в разі загибелі (смерті) або каліцтва військовослужбовців та осіб рядового і начальницького складу Національної гвардії МВС України і заподіяння шкоди майну військовослужбовців та працівників Національної гвардії МВС України

1. У разі поранення (контузії, травми або каліцтва), захворювання, одержаного військовослужбовцем та особою рядового і начальницького складу Національної гвардії МВС України під час виконання ними службових обов'язків, чи в разі встановлення інвалідності внаслідок зазначених ушкоджень, а також інвалідності, що настала в період проходження служби або не пізніше як через три місяці після звільнення зі служби чи після закінчення цього строку, але внаслідок захворювання або нещасного випадку, що мали місце в період проходження служби, їм здійснюється компенсаційна виплата в розмірі до десятирічного грошового забезпечення за останньою посадою, яку вони займали, а в разі їх загибелі або смерті членам сім'ї - у розмірі двадцятирічного грошового забезпечення в порядку та на умовах, визначених Кабінетом Міністрів України. За сім'єю загиблого зберігається право на одержання житлової площі.

3. Шкода, заподіяна майну військовослужбовця, особі рядового і начальницького складу або працівника Національної гвардії МВС України чи його близьким родичам у зв'язку з виконанням службових обов'язків, компенсується в установленому законом порядку за рахунок коштів державного бюджету.

Розділ VII

**ФІНАНСОВЕ ТА МАТЕРІАЛЬНО-ТЕХНІЧНЕ
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ МВС УКРАЇНИ.**

**Стаття 23. Фінансування Національної гвардії МВС
України**

1. Національна гвардія МВС України фінансується за рахунок коштів державного бюджету та інших джерел, визначених законодавством.

Стаття 24. Матеріально-технічне забезпечення Національної гвардії МВС України

1. Матеріально-технічне забезпечення регіональних управлінь, військових частин оперативного призначення, спеціальних моторизованих військових частин з охорони громадського порядку, військових частин спеціального призначення, військових частин та підрозділів зі спеціальної охорони, військових частин та підрозділів з охорони дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав і представництв міжнародних організацій в Україні, військових частин та підрозділів з конвоювання, підрозділів забезпечення безпеки працівників суду, осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, членів їх сімей, близьких родичів та охорони місцевих, військових судів, апеляційних судів, Касаційного та Верховного Судів України, навчальних закладів, навчальних військових частин, авіаційних частин, органів і підрозділів забезпечення Національної гвардії МВС України здійснюється Головним командуванням Національної гвардії МВС України відповідно до законодавства.

2. Будівництво та/або надання приміщень для військових частин і підрозділів зі спеціальної охорони, а також ремонт та утримання житлового фонду, інших будівель здійснюються за встановленими законодавством нормами за рахунок центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, яким належать об'єкти, що охороняються Національною гвардією МВС України.

3. Будівництво та/або надання приміщень для розташування Головного командування Національної гвардії МВС України, регіональних управлінь, військових частин оперативного призначення, спеціальних моторизованих військових частин з охорони громадського порядку, військових частин спеціального призначення, військових частин та підрозділів з охорони диплома-

тичних представництв, консульських установ іноземних держав і представництв міжнародних організацій в Україні, військових частин та підрозділів з конвоювання, підрозділів забезпечення безпеки працівників суду, осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, членів їх сімей, близьких родичів та охорони місцевих, військових судів, апеляційних судів, Касаційного та Верховного Судів України, навчальних закладів, навчальних військових частин, авіаційних частин, органів і підрозділів забезпечення Національної гвардії МВС України, навчальних закладів здійснюються за рахунок коштів державного бюджету.

4. Місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування сприяють Національній гвардії МВС України в розв'язанні житлових та інших соціально-побутових проблем, забезпеченні транспортними засобами і зв'язком. Національна гвардія МВС України звільняється від передачі місцевим органам виконавчої влади або органам місцевого самоврядування частини житла, побудованого за рахунок цільових державних капітальних вкладень та інших коштів. Житло державного житлового фонду, що звільняється особовим складом Національної гвардії МВС України, передається Національній гвардії МВС України в установленому порядку для повторного заселення.

Розділ VIII

КОНТРОЛЬ ТА НАГЛЯД ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ МВС УКРАЇНИ

Стаття 25. Контроль та нагляд за діяльністю Національної гвардії МВС України

1. Контроль та нагляд за дотриманням законності в діяльності Національної гвардії МВС України здійснюються відповідно до законодавства.

Розділ IX

ПРИКІНЦЕВІ ТА ПЕРЕХІДНІ ПОЛОЖЕННЯ

1. Цей Закон набирає чинності з 1 січня 2006 року.
2. З набранням чинності цим Законом утрачає чинність Закон України "Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України" (Відомості Верховної Ради України, 1992 р., № 29, ст. 397; 1995 р., № 42, ст. 304; 1999 р., № 4, ст. 35; 2000 р., № 10, ст. 79; 2001 р., № 9, ст. 38).

3. До приведення у відповідність із Законом України “Про Національну гвардію Міністерства внутрішніх справ України” інші закони та нормативно-правові акти застосовуються в частині, що не суперечить цьому Закону.

4. Головне командування Національної гвардії МВС України, регіональні управління, військові частини оперативного призначення, спеціальні моторизовані військові частини з охорони громадського порядку, військові частини спеціального призначення, військові частини та підрозділи зі спеціальної охорони, військові частини та підрозділи з охорони дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав і представництв міжнародних організацій в Україні, військові частини та підрозділи з конвоювання, підрозділи забезпечення безпеки працівників суду, осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, членів їх сімей, близьких родичів та охорони місцевих, військових судів, апеляційних судів, Касаційного та Верховного Судів України, а також навчальні заклади, навчальні військові частини, авіаційні частини, органи і підрозділи забезпечення Національної гвардії МВС України є правонаступниками відповідних органів управління та військових частин внутрішніх військ, підрозділів судової міліції Міністерства внутрішніх справ України, створюються на їх основі, у тому числі матеріально-технічній базі.

5. Кабінету Міністрів України в шестимісячний строк подати до Верховної Ради України пропозиції щодо внесення змін до законів України у зв'язку з прийняттям цього Закону та забезпечити внесення відповідних змін до нормативно-правових актів органів виконавчої влади.

Голова Верховної Ради України

Додаток 2

В.Р. МОЙСИК

УКРАЇНА МАТИМЕ ПРОКУРАТУРУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ТИПУ

Проголосивши курс на інтеграцію до Європи, українська нація та її легітимні органи влади й державного управління визначилися і з історичною перспективою розвитку України.

Реалізація курсу до Європи передбачає, насамперед, приведення норм і стандартів внутрішнього життя українського суспільства у відповідність до норм і стандартів Європи.

Однією з важливих складових цього процесу є реформування правоохоронних органів України, без якого не може бути й мови про формування правової держави європейського типу, оскільки саме вони й суди є тими ключовими інструментами держави, за допомогою яких здійснюється захист найвищої цінності нації – життя людей, їхніх прав і свобод.

Кожен із правозастосовчих органів – міліція, прокуратура, СБУ, суди – від імені держави виконують свою особливу роль. А в умовах демократичного суспільства, що сповідує принцип верховенства права, ці органи мають відповідати найвищим зразкам демократії.

Саме на досягнення такої мети спрямовані зусилля України як члена Ради Європи у напрацюванні національної законодавчої бази та формуванні правоохоронної та судової системи держави. Особлива роль відводиться прокуратурі. І не випадково. Європейська (Венеціанська) комісія за демократію через право з особливою прискіпливістю поставилася до експертизи положень проекту Кримінально-процесуального кодексу України, що стосуються функціонування прокурорських органів, та проекту Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про прокуратуру”, і переважну більшість негативних зауважень та коментарів сформулювала саме щодо цієї проблеми. Це при тому, що зазначені законопроекти отримали високу оцінку вітчизняних наукових та практичних установ.

Отже, парламент України зробив безпомилковий крок, коли не заспокоївся з приводу цих позитивних оцінок, а звернувся за допомогою до Ради Європи. І європейські експерти дали можливість Україні подивитися очима Європи на вищезазначені за-

конотворчі напрацювання, а це показало, що вони фактично майже не змінюють **прокуратуру радянського типу**.

Загалом ті зміни, якими ми пишалися як європейськими, самою Європою оцінені як косметичний ремонт старої державної машини, оскільки вони не дали чіткого визначення ні місця, ні ролі цієї інституції в системі органів державної влади в Україні.

Розглянемо, насамперед, проблему місця прокуратури у системі органів державної влади в Україні. Відповідно до статті 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на **законодавчу, виконавчу та судову**. Місце прокуратури у системі органів державної влади в Конституції не визначено, а повноваження, що виписані у її сьомому розділі, тісно переплітаються з повноваженнями судової, виконавчої та законодавчої гілок влади, що створює загрозу порушення принципу розподілу повноважень і влад.

У чинній редакції Закону України "Про прокуратуру" зазначено, що органи прокуратури **"здійснюють свої повноваження на підставі додержання Конституції України та чинних на території республіки законів, незалежно від будь-яких органів державної влади..."** Саме невизначеність у Конституції приналежності прокуратури до якоїсь із гілок влади та законодавчий припис про окремий її статус щодо органів державної влади, дають формальні підстави і до такого тлумачення, що ця інституція не є органом державної влади.

Між тим, виходячи з повноважень прокуратури, що спрямовані на виконання функцій держави, безсумнівно, ця інституція є органом державної влади, але якої її гілки, слід визначити в Основному Законі України.

Проте можливість неоднозначного тлумачення призводить на практиці до парадоксальних ситуацій. Наведу один приклад. Один із колишніх Генеральних прокурорів України добалакався до того, що у відповідь на запрошення взяти участь у роботі спільного засідання трьох профільних парламентських Комітетів заявив, що право Комітетів заслуховувати на своїх засіданнях керівників державних органів на Генерального прокурора не поширюється, оскільки **прокуратура, як на нього, до державних відомств не належить**.

Погодилися з позицією Генерального прокурора і деякі його підлеглі. Один із міжрайонних прокурорів, вважаючи, що прокуратура не є державним органом, зареєстрував її як **комерційне**

підприємство і з того часу досить успішно поєднував свою прокурорську діяльність із комерційною. Про серйозність комерційних намірів цього прокурора свідчить те, що він не тільки трансформував прокуратуру в комерційне підприємство, а й зробив ще кілька рішучих бізнескроків, а саме:

— поставив прокурорсько-комерційне новоутворення на облік податкової інспекції як платника податків;

— зареєстрував це новоутворення в пенсійному фонді як суб'єкт підприємницької діяльності;

— відкрив у місцевому ощадбанку поточний рахунок цього утворення;

— зареєстрував очолювану прокурорсько-комерційну структуру в службі зайнятості.

А що ж обласний прокурор? Коли йому показали копії всіх комерційних документів міжрайонного прокурора, він майже дослівно сказав: "Існування таких документів і фактів – це нонсенс. Але говорити про зловживання міжрайонного прокурора не можна до тих пір, поки не буде встановлено, що отриманий прокурором прибуток попав у його особисту кишеню, а не поліпшив матеріально-технічну базу прокуратури. Наскільки мені відомо, на ці гроші прокурор відремонтував будинок прокуратури, купив для її працівників комп'ютери..."

Мабуть, він не знайшов другого способу оформити спонсорську допомогу, і ніякої підприємницької діяльності я в його діях не вбачаю. Взагалі-то з держбюджету фінансується тільки заробітна плата працівників прокуратури та 10 – 15% інших витрат..."

Ось таке розуміння позиції Генерального прокурора про недержавний статус прокуратури його підлеглими. Очевидно, що будь-які коментарі тут зайві.

Хочу наголосити, що в даному випадку я кажу не так про персоналії, як про вади системи. Про аналогічні вади я вже писав на сторінках часопису "Голос України" під час обговорення питань реформування кримінально-виконавчої системи, створення Національного бюро розслідувань. Можна навести й інші приклади. Але питання навіть не в прикладах, а в тих пороках чинної системи, про які весь період незалежності України ведуться лише рішучі балачки, і – ніяких реальних дій.

То як же бути? Залишити прокуратуру України такою як вона є сьогодні, чи докорінно її реформувати, взявши за зразок прокуратури країн цивілізованого світу?

Почну з останнього. Світ знає різні підходи до визначення місця прокуратури в системі органів державної влади:

— самостійні інституції (Азербайджан, Білорусь, Вірменія, Ірак, РФ, Туркменістан, Узбекистан, Еквадор, Корея та деякі інші);

— у складі виконавчої влади (Австрія, Бельгія, Німеччина, Данія, Єгипет, Ізраїль, Італія, Канада, Польща, Франція, Румунія, Туреччина, Нідерланди, Японія та інші);

— у складі судової влади (Грузія, Латвія, Молдова, Колумбія, Люксембург, Уругвай);

— у складі законодавчої влади (Венесуела, Колумбія, Китай та деякі інші).

Такий статус прокуратур у різних країнах світу має нас спонукати до вибору: по-перше, підпорядкувати прокуратуру якійсь із гілок влади – судовій, виконавчій чи законодавчій; по-друге, нічого не змінювати.

Зазначу наперед, що в Україні є прихильники усіх цих напрямків. І я вважаю, що всі ці точки зору мають право на існування.

Як на мою думку, підпорядкування прокуратури судовій чи виконавчій владі з огляду на наш український менталітет та історичний досвід існування прокуратури не сприйме ні суспільство, ні законодавець, ні сама прокуратура.

Отже, зупинимось на двох варіантах: підпорядкувати прокуратуру законодавчій гілці влади чи залишити її автономною, поза всіма владними гілками, як це є сьогодні.

Насамперед, щодо підпорядкування органів прокуратури **законодавчій гілці влади**. Чи можливе таке рішення в принципі?

Досвід державотворення в інших країнах показує, що таке можливо. Є у нас і свій власний досвід. Маю на увазі такі контролюючі органи парламенту, як Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та Рахункова палата, що формуються вищим законодавчим органом країни, здійснюють свою діяльність незалежно від будь-яких державних органів та посадових осіб, мають високий правовий статус та досить широкі й дієві повноваження, керуються у своїй діяльності Конституцією, спеціальними законами про ці інституції та іншим чинним законодавством України.

І, як засвідчує практика, ні Уповноважений з прав людини, ні Рахункова палата, функції яких загалом перетинаються з проку-

рорськими функціями, не піддаються такому негативному зовнішньому впливу, як Генеральна прокуратура України та її регіональні структури, а тому й діють виключно у рамках законодавчого поля держави і мають значно вагоміші результати своєї діяльності й повагу в суспільстві.

Такі обставини дають змогу прихильникам віднесення прокуратури до законодавчої гілки влади стверджувати, що підпорядкування прокуратури парламенту не тільки здатне припинити прокурорське свавілля, яке провокують здебільшого різні зовнішні чинники, а й дасть змогу спрямувати знання, досвід, інтелект та енергію особового складу органів прокуратури в конституційне русло, поставивши їх виключно на службу суспільству. Не бачу якихось вагомих аргументів, які свідчили б про неприйнятність такої позиції.

І, нарешті, розглянемо останній варіант – нічого не змінювати й залишити прокуратуру автономною, поза всіма гілками влади з особливими повноваженнями. Чи можна пристати на таку пропозицію?

Приймаючи цей варіант також як дискусійний, нам не слід забувати, що радянська система створила прокуратуру як наддержавного монстра, що отримав повноваження контролю за урядом, судами й всіма іншими державними інституціями і був підконтрольний лише партійним органам. До чого це призвело, нам всім відомо.

І, звичайно, дуже прикро, що, виборовши державну незалежність, Україна не змогла позбавитися деяких найодіозніших рис тоталітарної радянської системи, насамперед щодо місця прокуратури, і перенесла їх у нові суспільно-політичні часи й умови. Успадковано метастази прокурорської діяльності, до того ж надійно захищені сьогодні вже новітніми законодавчими приписами від будь-якого не те що громадського, а й державного контролю. А такий статус будь-якої структури, як нам відомо з власної історії, рано чи пізно, але неминуче призводить не тільки до повзучого правового нігілізму, а й до жахливих зловживань у масштабах усєї країни.

Консерватизм у питанні автономії прокуратури як наддержавного органу утримується в нашій країні за рахунок стійкості історичних традицій та консервативної психології суспільства. Саме тому, на мій погляд, переважна більшість працівників прокуратури сприймає як належне невідзвітність і невідконтрольність своєї організації.

Отже, якщо сприймати цей варіант, то лише за умови законодавчої гармонізації повноважень прокуратури з повноваженнями всіх гілок влади, аби на правовій основі були врегульовані її стосунки з усіма гілками влади та виключена можливість порушення принципу розподілу повноважень. Але я ще раз підкреслюю, що це питання дискусійне, конкретне його вирішення належить Президенту та Верховній Раді України. І я вважаю, що широке обговорення проблеми на сторінках часопису "Голос України" значною мірою сприяло б створенню підґрунтя для кінцевої реалізації тієї чи іншої точки зору.

Цілком очевидно, що, обговорюючи проблему прокуратури у системі органів державної влади, не можна обійти і не менш важливе питання – про її роль у суспільстві і державному устрої України.

Як відомо, стаття 121 Конституції України покладає на прокуратуру чотири функції: підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Як бачимо, три функції прокуратури із чотирьох стосуються кримінального переслідування осіб, які вчинили злочини, і лише одна передбачає представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом. Очевидним є те, що повноважень із захисту основних прав і свобод людини і громадянина у прокуратури має бути значно більше. Саме цим шляхом ідуть цивілізовані країни світу. Хочу застерегти, що маю на увазі не функцію загального нагляду, яка небезпідставно піддається гострій критиці як у нас, так і за кордоном, а саме захист прав і свобод людини безпосередньо прокуратурою, тобто засобами прокурорського реагування, що, до речі, не виключає права особи на звернення до суду, рішення якого має вищу юридичну силу.

Отже, прокуратура в реалізації цієї функції не наглядає за тим, як інші державні інституції виконують закони, не є ще одним контролюючим органом або органом, що наглядає за контролюючими інститутами, а виступає як самостійний і незалежний орган із захисту прав і свобод людини та громадянина. Саме з

цією метою ми пропонуємо розширити повноваження прокуратури. Противники такої ідеї посилаються на те, що для цього існує суд. Але багато хто із наших співвітчизників вважає цей шлях проблематичним, оскільки він передбачає проходження доволі складних, як на них, процедур та вимагає значних матеріальних витрат. Про це свідчать чисельні звернення громадян з цих питань не тільки до прокуратури, а й до нашого та інших парламентських комітетів.

Окремо хочу сказати про роль прокуратури в кримінальному судочинстві у світлі проекту нового Кримінально-процесуального кодексу України, який підготував наш Комітет до розгляду Верховною Радою України до другого читання. Насамперед, в ньому передбачено, що тільки прокурор порушує провадження у справах приватно-публічного чи публічного обвинувачення; постанову про притягнення як обвинуваченого теж виносить тільки він; пред'являє особі обвинувачення теж прокурор; він або за його згодою слідчий звертається до суду за санкцією на арешт чи звільняє особу з-під варти, складає обвинувальний висновок й направляє справу до суду.

Тільки прокурор приймає остаточні рішення у справі щодо застосування примусових заходів, закриття провадження у справі і звільнення особи від кримінальної відповідальності або про закриття провадження у справі з реабілітуючих підстав. Крім того, за декриміналізації злочину чи за збігом строку давності при невстановленні злочинця справу на стадії досудового слідства теж має закривати прокурор.

На сьогодні досить проблемним і неврегульованим є питання про зміну прокурором обвинувачення в суді чи відмову від нього. У цьому зв'язку ми передбачили відповідну процедуру, яка виключає можливість ухвалення у справі рішення, що ґрунтується виключно на висновках прокурора, що підтримує обвинувачення у суді, якщо ці висновки були помилковими.

У разі незгоди з рішенням прокурора, який бере участь у справі, прокурор, який затвердив обвинувальний висновок, скасовує постанову про відмову від обвинувачення і здійснює заміну прокурора.

Аналогічні норми передбачаються і при зміні обвинувачення.

Оскільки межі зміни обвинувачення в суді подекуди незрозумілі навіть самим прокурорам, ми прямо вказали в проекті Кримінально-процесуального кодексу, що прокурор вправі зміни-

ти пред'явлене особі обвинувачення в бік поліпшення у будь-яких межах, а в бік погіршення – лише у межах обставин, встановлених досудовим слідством. У разі виявлення нових даних про обставини злочину після зміни прокурором обвинувачення, прокурор вправі повторно змінити обвинувачення. Передбачається, що прокурор як учасник кримінального судочинства буде суб'єктом апеляційного і касаційного оскаржень.

У зв'язку з викладеним може виникнути природне запитання: якщо функції кримінального переслідування в повній мірі передаються прокурору, то яка тоді роль слідчого в кримінальному судочинстві? Відповідь проста – функції слідчого повинні бути схожими на функції судді, тобто слідчий має бути неупередженим, безстороннім дослідником обставин кримінальної справи, виконуючи відповідні процесуальні дії або самостійно, або за згодою прокурора.

Кілька слів про стан справ у прокуратурі України. За останні роки, особливо починаючи з 2002 року, зростає кількість скарг на бездіяльність чи незадовільну роботу органів прокуратури різних рівнів – від районних до Генеральної.

Не хочу обтяжувати читача статистичними даними, але кілька цифр наведу: якщо з усього масиву скарг, що надійшли до Комітету впродовж 2003 року, скарги на дії прокуратури становили 24,2 %, то у 2004 році – 51,6 %; у першому кварталі поточного року – 51,4%, тоді як минулого року цей показник становив усього 35%.

Аналізуючи причини цього, ми не могли не помітити, крім іншого, його кореляційного зв'язку з безпрецедентно частими змінами Генерального прокурора України, які щоразу й неминуче тягнуть за собою не тільки заміну переважної більшості керівного складу Генеральної прокуратури, обласних, міських, районних та міжрайонних прокуратур, а й, як показала практика, зміну самої ідеології функціонування прокуратури як державної інституції, зміщення акцентів у її діяльності та переорієнтацію особового складу прокурорських органів залежно від впливу політичної кон'юнктури та всіляких олігархічно-кланових, корпоративних, а то й родинно-кумівських лобіювань.

Унаслідок цього прокуратура України за різних Генеральних прокурорів до одних і тих же подій ставиться по-різному, а звідси – нестабільність у її діяльності, неадекватне реагування на злочини й інші порушення чинного законодавства, невпевненість

прокурорів у можливості позитивної оцінки їх законзастосовчої практики за умови здійснення її виключно на принципах верховенства права. Виникає запитання, як нам створити справжню Прокуратуру України, а не Прокуратуру імені чергового Генерального прокурора.

Окремо слід сказати про стосунки прокурора з судами, у тому числі й Генерального прокурора з Верховним Судом України. Знаю чимало прикладів, коли прокурори ставлять під сумнів судові рішення у конкретних судових справах, але роблять це не відповідно до процедури, визначеної процесуальним законодавством, а в листах, доповідних записках та інших документах, що направляють на розгляд вищого політичного керівництва держави.

У зв'язку з цим змушений наголосити на тому, що законодавець чітко визначив **“поле битви”** і для прокурорів, і для суддів – **це зали судових засідань**. Саме там мають відбуватися юридичні баталії задля встановлення істини, доводиться законність чи незаконність тих або інших рішень.

Кілька слів хотілося б сказати про посилення незалежності прокурорів.

Ми вбачаємо, що для цього доцільно було б законодавчо закріпити порядок, згідно з яким Генеральний прокурор України упродовж п'яти років після звільнення з посади не може бути притягнутий до кримінальної відповідальності без згоди на те Верховної Ради України. Це дало б йому змогу безбоязно і неупереджено, без оглядки назад і не боячись майбутніх переслідувань за свою прокурорську діяльність, виконувати службові обов'язки відповідно до вимог Конституції та чинного законодавства.

Що ж стосується прокурорів інших рівнів, то ми включили в проект Кримінально-процесуального кодексу норми, що створюють **особливий порядок притягнення їх до кримінальної відповідальності**.

А щоби викоринити з практики кримінального судочинства ситуації, коли персонал прокуратури займається публічним “самоїдством”, слід, на нашу думку, поставити між прокурорськими працівниками і законом суддів.

З цією метою ми розробили й включити до проекту нового Кримінально-процесуального кодексу окремий розділ “Особливий порядок провадження у кримінальних справах щодо окре-

мої категорії осіб”. Суть новацій, які стосуються прокурорів, у тому, що постанова про порушення провадження у кримінальній справі щодо них або про притягнення прокурора як обвинуваченого, якщо провадження у кримінальній справі було порушене стосовно інших осіб або за фактом вчинення злочину, виноситься:

— стосовно Генерального прокурора України – спеціально призначеним Верховною Радою України за поданням Президента України прокурором за висновком колегії у складі трьох суддів Верховного Суду України щодо наявності ознак злочину;

— стосовно заступника Генерального прокурора України, прокурора Автономної Республіки Крим, області, міст Києва, Севастополя та прирівняного до них прокурора – Генеральним прокурором України на підставі висновку колегії у складі трьох суддів Верховного Суду України щодо наявності ознак злочину;

— стосовно інших прокурорів (до речі, також і слідчого та адвоката) – Генеральним прокурором України, його заступником, прокурором Автономної Республіки Крим, області, міст Києва, Севастополя та прирівняних до них прокурором на підставі висновку колегії у складі трьох суддів Апеляційного суду щодо наявності ознак злочину.

Хочу зауважити, що реформування прокуратури в жодному разі не повинно погіршити правовий статус і соціальний захист її працівників та пенсіонерів. Не треба забувати про матеріальне забезпечення й взагалі про соціальний захист великого загалу як теперішніх, так і колишніх працівників органів прокуратури, насамперед тих, про яких прокурори кажуть, що вони працюють чи працювали “на землі”, “на передовій”. З особливою обережністю необхідно вирішувати питання звільнення фахівців із органів прокуратури, а тим паче не допускати будь-яких обмежень законних прав і інтересів чи ображати в якийсь інший спосіб тих працівників, які йдуть на пенсію за віком чи вилугою років.

На жаль, практика свідчить, що в цьому існує чимало нерозв’язаних проблем, які нерідко створюються штучно недобросовісними працівниками або виникають через низький професіоналізм конкретних виконавців. Дуже прикро, коли конституційні права прокурорських працівників порушують самі ж працівники прокуратури, тобто ті державні органи та їх конкретні посадові особи, які зобов’язані ці права захищати. Поновлення судами на роботі працівників прокуратури, які були незаконно

звільнені з роботи або з посад прокурорськими зверхниками – чи не найпереконливіший показник існування у цій державній інституції серйозних негараздів.

Не можу обійти мовчанням ганебну практику коментування прокурорами кримінальних справ. У чинному законодавстві нашої країни (КПК, ЦПК і т. п.) немає жодної норми, яка зобов'язувала б, рекомендувала чи дозволяла прокуророві коментувати конкретну кримінальну справу, що не розглянута в суді. Немає такої норми, та й бути її не може, в проектах нового Кримінально-процесуального кодексу та Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про прокуратуру”, підготовка яких до другого читання в Комітеті завершена. Особливо це стосується кримінального судочинства, а тому прокурори повинні усвідомити одне з головних правил своєї службової діяльності – ніякого коментування кримінальних справ і ні для кого не повинно бути.

Ось таку відповідь слід давати і Президенту України, і Кабінету Міністрів, і народним депутатам України, і засобам масової інформації. Але і вони це мають розуміти. Обов'язково необхідно підкреслювати, що винятків із зазначеного правила немає.

У мене, як у юриста і громадянина, у випадку, коли я чую, що прокурор дає коментарі у кримінальній справі, яка ще не доведена до суду, розповідає про версії вчиненого злочину і його деталі, складається враження, що його, цього прокурора, належить допитувати у кримінальній справі як свідка – звідки він усе це знає? Звичайно, це не означає, що прокуратура має бути закритою від суспільства організацією. Вона є публічно правовим інститутом і тому не повинна бути закритою, але й не повинна бути занадто відкритою. Адже загальновідомо, що надлишкова службова відкритість, насамперед та, що демонструється на догоду певним посадовим особам чи корпоративним колам, завжди шкідлива для суспільства.

Мене особливо турбує і те, коли кримінальні справи коментують керівники різних рівнів і відомств, які ніякого стосунку до кримінального судочинства не мають. Невже тим посадовим особам прокуратури, які надають таку інформацію для коментування чи навіть кримінальні справи для ознайомлення, незрозумілою є проста істина, що, добровільно роблячи це, вони порушують таємницю слідства? Інша справа, коли прокурора примушують її надавати, використовуючи посадовий авторитет або в інший спосіб. Але в таких умовах прокурори мають самі ро-

зуміти і знаходити мужність у собі, аби розтлумачувати будь-яким посадовим особам, що таке вимагання інформації є прямим втручанням у діяльність правоохоронних органів, покарання за яке передбачене Кримінальним кодексом України.

До речі, цілком очевидним є те, що саме бездумні коментування кримінальних справ, що перебувають у роботі слідчих, **про-вокують мітинговий тиск і на слідчих, і на прокурорів, і на суддів** під гаслами на кшталт: “Свободу Колеснікову, волю – Різаку!”.

Якщо у нас так піде і далі, то можемо дійти до абсурду, коли у кримінальних справах заарештованими й обвинуваченими будуть не ті особи, які вчинили злочини, а ті, хто не зміг проплатити збіговиська на площах певної кількості галасливих прибічників.

Хіба це потрібно Україні? Думаю, що ні.

І насамкінець, ми не можемо бути осторонь тих подій, які пов’язують сьогодні, власне, з Генеральною прокуратурою України. Я вірю у фаховість і порядність працівників органів прокуратури. І якщо роками гучні справи, що потрясли суспільство, не розслідуються, то це вина не фахівців – слідчих, а конкретна вина Генеральних прокурорів, подобаються їм такі висновки чи ні.

Особливо неприємно чути, коли зі знанням справи й відверто розповідають про те, хто в прокуратурі є чиїм ставлеником – той Президента, інший – Голови Верховної Ради чи Прем’єр-міністра України, той – ще когось. І ніхто не знає, коли говориться правда, а коли бажане видається за дійне. Це явище, як на мене, є найгіршим з-поміж усіх негативів, притаманних сучасній прокуратурі.

Причому драматизує цю ситуацію той факт, що дійсні чи удавані ставленики державних зверхників, набравши певної відомчої ваги й накачавши в достатній мірі прокурорські біцепси, замість нарощування зусиль з удосконалення службової діяльності починають вести сумнівні змагання й чвари, з’ясовуючи, чий покровитель сильніший і мудріший. Щоправда, змагаються й покровителі. Звісно, що за таких обставин питання служби посуваються на задній план.

Ці реалії змушують нас мобілізувати весь наявний фаховий потенціал, аби зруйнувати порочну систему кадрового протекціонізму, позбавити Генеральну та регіональні прокуратури “хрещених батьків” і будь-яких сторонніх впливів.

Кожен працівник прокуратури, кожен громадянин нашої держави повинні знати, що у Генерального прокурора є два покровителі: Президент України та Верховна Рада України, які його призначають та звільняють з посади, а у прокурорів на місцях – один, Генеральний прокурор України, – незалежний ні від кого, у тому числі і від перших. Для всіх них головний покровитель – Закон!

Попри всі ті негаразди, які я висвітлив, нечітке законодавче врегулювання місця і ролі прокуратури у системі органів державної влади, наявні недоліки в роботі цієї інституції, які я назвав і які є в кожній організації, вірю, що ми в Україні збудуємо прокуратуру європейського типу.

Запорукою моєї впевненості є знання ситуації в правоохоронних органах держави, бачення шляхів зміни її на краще, а чи не найголовніше – бажання нового керівництва держави бачити правоохоронні органи України, і насамперед прокуратуру, європейськими інститутами.

23 травня 2005 року Президент України своїм Указом утворив Міжвідомчу комісію з питань реформування правоохоронних органів, до складу якої ввійшли всі без винятку керівники правоохоронних органів, під головуванням Секретаря Ради національної безпеки і оборони України, ввійшов до складу комісії і автор цієї статті.

На першому її засіданні відбулася принципова розмова щодо шляхів реформування правоохоронних органів, у тому числі й прокуратури. Повністю поділяю думку про те, що насамперед слід напрацювати Концепцію такого реформування і вбачаю два шляхи вирішення цієї проблеми: *перший* – створити власне Концепцію, *другий* – створити окремі концепції реформування конкретних правоохоронних органів і через їх опрацювання вийти на загальну Концепцію.

Проведені у нашому Комітеті слухання та «круглі столи» з порядком денним про дотримання правоохоронними органами нашої держави Конституції України й іншого чинного законодавства, з питань безпеки дорожнього руху, реформування кримінально-виконавчої системи та прокуратури України дають нам можливість надати наше бачення цієї Концепції.

Впевнений у тому, що Україні достане мудрості, знань, інтелекту, досвіду та бажання, аби безпомилково визначити місце й роль прокуратури у системі органів державної влади в Україні, що реально підтвердить незмінність нашого європейського вибору.

В.Р. МОЙСИК

**КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧА СИСТЕМА УКРАЇНИ —
РЕФОРМУВАТИ ЧИ ПІДПОРЯДКУВАТИ?**

В умовах суспільної трансформації сучасної України особливо гостро постає питання формування повноцінної правової держави європейського типу. Необхідно зазначити, що нація загалом та її легітимні органи влади і державного управління визначилися з історичною перспективою розвитку українського суспільства. Це знайшло своє втілення в офіційно проголошеному курсі на інтеграцію до Європи та до її структур, реалізація якого передбачає приведення норм і стандартів внутрішнього життя нашого суспільства у відповідність до норм і стандартів Європи.

Однією з важливих складових цього процесу є **реформування правоохоронних органів, зокрема й кримінально-виконавчої системи нашої держави**. Певною мірою саме за станом цієї системи, ставленням суспільства до людей, яких утримують у місцях позбавлення волі, умовами їх утримання і життя світова спільнота оцінює рівень цивілізованості держави, демократії та гуманізму в ній.

Як відомо, міжнародні стандарти поводження із засудженими виникли внаслідок міждержавного співробітництва і втілюють світовий досвід виконання кримінальних покарань. До таких стандартів належать прийняті ООН Мінімальні стандартні правила поводження із в'язнями та відповідні документи Ради Європи, зокрема, Європейська конвенція з прав людини, Європейська конвенція про запобігання тортурам та нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню, Європейські в'язничі правила. Україна приєдналася до вказаних міжнародних актів і взяла на себе зобов'язання виконувати їхні вимоги. З урахуванням цього реформування пенітенціарної системи нашої держави здійснювалося у трьох напрямках.

Перший – виведення пенітенціарної системи України зі складу МВС та утворення Державного департаменту з питань виконання покарань як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом й підпорядкуванням його безпосередньо Кабінету Міністрів України.

Другий – законодавче забезпечення діяльності кримінально-виконавчої системи, прийняття насамперед нових Кримінального та Кримінально-виконавчого кодексів України та Закону “Про Державну кримінально-виконавчу службу України”.

Третій – приведення умов тримання засуджених і ув'язнених у відповідність до вимог законодавства України та європейських норм і стандартів.

Згідно із зобов'язаннями України при вступі до Ради Європи і відповідно до Висновку її Парламентської асамблеї (№ 190 за 1995 рік) було визначено, що до кінця 1998 року пенітенціарну систему України слід вивести із підпорядкування Міністерству внутрішніх справ.

З набуттям Україною членства у Раді Європи експерти Комісії Європейських Співтовариств і Ради Європи у галузі реформи місцевого самоврядування та правоохоронної системи України провели у 1996 році вивчення чинного законодавства та інших нормативних актів України, що регламентують виконання покарань та практику їх застосування. Крім того, були перевірені 22 установи кримінально-виконавчої системи у восьми областях України. За результатами цієї роботи Рада Європи у 1997 році оприлюднила доповідь: "Оцінка в'язничної системи України" з визначенням рекомендацій щодо подальшого реформування системи виконання покарань, у тому числі **створення пенітенціарної служби як автономної соціальної організації**.

На виконання цих рекомендацій у реформування пенітенціарної системи України були внесені відповідні корективи, що мали на меті удосконалення законодавства у цій сфері та відміну смертної кари, створення демілітаризованої організаційної структури, зменшення чисельності осіб, яких утримують у місцях позбавлення волі, та виконання попереднього ув'язнення лише пенітенціарною системою, поліпшення матеріально-побутових умов тримання, харчування та медичного обслуговування засуджених і ув'язнених, удосконалення процедури розміщення, соціально-психологічної роботи із засудженими, забезпечення засуджених працею, поліпшення добору та підготовки кадрів.

На виконання висновку експертів Ради Європи щодо створення пенітенціарної служби як автономної соціальної організації на базі Головного управління виконання покарань Міністерства внутрішніх справ України створено Державний департамент України з питань виконання покарань як центральний орган виконавчої влади. Таким чином, **головне зобов'язання перед Радою Європи щодо демілітаризації пенітенціарної системи України та виведення її з підпорядкування силовому відомству наша держава виконала**. Проведена реорганізація спро-

стила систему управління кримінально-виконавчою системою, яка стала більш гнучкою, оперативною, дієвою за рахунок концентрації усіх сил та засобів в одному відомстві, виключила виконання невластивих їй функцій та втручання у справи посадових осіб, які безпосередньо не відповідають за діяльність кримінально-виконавчої системи.

Нові внутрішні соціально-політичні умови, що склалися після виборів Президента України 2004 року, підвищена увага й прихильність міжнародної спільноти до України вимагають невідкладних дій щодо реального реформування кримінально-виконавчої системи нашої держави. У зв'язку з цим постає питання, як повинна діяти в цих умовах нова влада України: йти шляхом реального реформування, спираючись на міжнародний досвід та науково обгрунтовану національну концепцію, чи в черговий раз імітувати радикальну реформу через покvapливу ліквідацію усталених державних структур. На сьогоднішній день є дві точки зору на можливий юридичний статус Державного департаменту України з питань виконання покарань, його місце у системі державних інституцій.

Так, 12 лютого 2005 року Кабінет Міністрів України, розглядаючи на своєму засіданні питання про засади реформування системи центральних органів виконавчої влади, відніс до переліку органів, що ліквідуються, і Державний департамент з питань виконання покарань з покладенням його функцій на Міністерство юстиції України, керівники якого підтримують таке рішення, посилаючись на те, що Україна взяла на себе зобов'язання перед Радою Європи передати Мін'юсту відповідальність за управління пенітенціарною системою. На їхню думку, підпорядкування цієї системи Мін'юсту дасть змогу підвищити рівень виконання покарань і виключить негативний вплив на цей процес з боку силових структур.

Цілком очевидно, що аргументи Мін'юсту непереконливі. Такої позиції відомство дотримується з 1996 року, проте до цього часу ми не знаємо ні ідеології, ні стратегії реформування пенітенціарної системи у його складі. На мою думку, вимоги Ради Європи зводяться не до підпорядкування пенітенціарної системи Мін'юсту, а до створення пенітенціарної служби як автономної соціальної організації й забезпечення її функціонування відповідно до міжнародних стандартів поводження з в'язнями.

Керівники пенітенціарної системи нашої держави стверджують, що семирічне функціонування Департаменту як самостійного, автономного й безпосередньо підпорядкованого Кабінету Міністрів України дало змогу в найстисліші терміни значно підвищити керованість системи, звільнити її від невластивих функцій, запровадити нові форми і методи роботи із засудженими, напрацювати мінімально необхідну правову базу та позбавитися впливу інших силових структур. Підтверджують такі висновки експерти Ради Європи та Європейського комітету проти тортур.

Погодитися з позицією Мін'юсту чи Департаменту немає достатніх підстав. За таких обставин не можна зрозуміти і позицію Кабінету Міністрів України, який за відсутності не тільки ідеології, а й концепції реформування пенітенціарної системи, ухвалює рішення про віднесення Департаменту з питань виконання покарань до органів виконавчої влади, що ліквідуються, з покладенням його функцій на Міністерство юстиції.

Водночас до переліку центральних органів виконавчої влади, що підлягають подальшому реформуванню, включені Держводгосп, Держкомзем, Держпідприємництво, Держводгосп, Держнаглядохоронпраці та деякі інші.

Хіба можна порівняти перелічені та інші відомства з Департаментом з питань виконання покарань, який сьогодні вже має Кримінально-виконавчий кодекс України та прийнятий Верховною Радою України у першому читанні Закон "Про Державну кримінально-виконавчу службу України". І хіба можна одним розчерком пера ліквідувати усталену державну структуру, яка включає в себе 180 установ, у яких утримується близько 200 тис. осіб, у тому числі у 32 діючих слідчих ізоляторах – 38,7 тис. осіб, в арештних домах – 357 осіб, у 134 кримінально-виконавчих установах закритого і відкритого типів майже – 149,6 тис. засуджених (із них 9,3 тис. жінок), в 11 виховних колоніях – майже 3,2 тис. неповнолітніх засуджених, у 20 виправних центрах – 3,6 тис. осіб, засуджених до обмеження волі, та у 2 лікувально-трудовах профілакторіях – 478 осіб, 1245 осіб, засуджених до довічного позбавлення волі. Понад норму житлової площі в установах утримується 39,9 тис. засуджених (26,6%). Найбільше переповнені лікарні – 4 тис. осіб (37,1%), виправні колонії середнього рівня безпеки, в яких утримують вперше засуджених осіб, – 15,1 тис. (27,7%), виправні колонії середнього рівня безпеки, в яких утримують неодноразово засуджених осіб, – 15 тис. (26,4%), виправні колонії

мінімального рівня безпеки із загальними умовами тримання (для осіб жіночої статі) – 2,9 тис. (35,8%), виправні колонії мінімального рівня безпеки із загальними умовами тримання (для осіб чоловічої статі) – 1052 (17,8%) та слідчі ізолятори – 4,5 тис. осіб (11,7%).

Саме у цій статистиці криється істинний предмет реформування кримінально-виконавчої системи України. Було б зрозуміло, якщо б ліквідація Департаменту пов'язувалася із вступом до якихось міжнародних чи європейських структур. Йдеться ж не про створення української пенітенціарної системи, яка відповідала б міжнародним стандартам, не про створення якогось "пенітенціарного сурогату з іноземними приправами". Якщо це пов'язано з Висновком Парламентської Асамблеї Ради Європи № 190 за 1995 рік про покладення відповідальності за управління пенітенціарною системою на Міністерство юстиції, то треба усвідомлювати тодішню ситуацію, коли ця система повністю підпорядковувалася Міністерству внутрішніх справ, а в країні був започаткований політичний режим, який з кожним днем набував дедалі більш негативних авторитарних рис.

Нині в нашій державі зовсім інша соціально-політична й правова ситуація, набирає сили істинне народовладдя, є величезний кредит довіри народу до новообраної влади, інтенсивно йде становлення громадського суспільства, що спроможне здійснювати цивільний контроль за будь-якою державною інституцією. І чи варто за таких умов намагатися приховати потужну кримінально-виконавчу систему під дахом Міністерства юстиції, яке не справляється і з тим обсягом функцій, який має на сьогодні. Достатньо послатися на незадовільну організацію виконання судових рішень.

Ще раз наголошую, що нелегко пристати чи на позицію Мін'юсту, чи його опонентів.

Але й не можна не враховувати, що статус Департаменту як самостійного органу виконавчої влади сприяв налагодженню ефективної співпраці з Радою Європи, започатковано та реалізуються відповідні проекти: "Штатний розклад та організаційна структура", "Комплектування та підготовка кадрів", "Розміщення та класифікація в'язнів", "Поводження з ув'язненими, засудженими до тривалих строків покарання", "Партнерство тюрем". Щорічно експерти Ради Європи розглядають хід реформування кримінально-виконавчої системи України, оцінюють зроблене, визначають додаткові заходи щодо його поглиблення.

Поза рамками вказаного співробітництва укладено договори про співробітництво зі Швейцарською Конфедерацією, Швецією, Великобританією та Нідерландами, у тому числі щодо удосконалення виконання покарань, не пов'язаних з позбавленням волі.

Плідна співпраця кримінально-виконавчої системи України з європейськими державами дала змогу по-новому оцінити систему права у галузі виконання кримінальних покарань, дотримання прав людини, проводити імплементацію європейських норм і стандартів утримання та поводження з ув'язненими.

Як стало відомо, Президент України 28 лютого 2005 року доручив Прем'єр-міністру України подати на затвердження проект концепції реформування кримінально-виконавчої системи. У свою чергу, Прем'єр-міністр України доручила Міністру юстиції очолити підготовку проекту концепції реформування кримінально-виконавчої системи.

Мені, як Голові Комітету, предметом відання якого є законодавче забезпечення правоохоронної діяльності, абсолютно незрозуміло, чому підготовка такого надзвичайно важливого й специфічного питання як передача одного з правоохоронних органів держави здійснюється без залучення членів нашого Комітету. Неприємно вразило й те, що були проігноровані наміри Комітету обговорити це питання на засіданні «круглого столу» із залученням широкого загалу народних депутатів України, керівників відповідних міністерств та відомств, науковців та представників міжнародних організацій.

Необхідність проведення такої дискусії підтримав Голова Верховної Ради України, який затвердив відповідне розпорядження. Кілька місяців Комітет вів активну підготовку до проведення «круглого столу» з порядком денним «Реформа державної пенітенціарної системи України».

2 березня поточного року у Верховній Раді України засідання «круглого столу» відбулося. В ньому взяли участь народні депутати України, представники центральних правоохоронних органів, Верховного Суду України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, керівники та експерти Програми сприяння парламенту України, фахівці Міністерства охорони здоров'я, Мін'юсту, Кабінету Міністрів України, керівники регіональних органів управління Державного департаменту з питань виконання покарань, провідні вчені в галузі кримінального, кримінально-виконавчого права та представники громадських організацій.

Особлива увага приділялася міжнародному досвіду. У дискусії учасники засідання наголошували, що у США, Угорщині, Польщі, Чехії, Словаччині, Швеції пенітенціарні установи перебувають у системі міністерства юстиції з різним ступенем автономії, а у Великобританії, Болгарії, В'єтнамі, Кубі, Монголії, Румунії – в системі Міністерства внутрішніх справ. В Італії, Шотландії, Естонській Республіці та Латвійській Республіці створені самостійні державні департаменти і служби виконання покарань. При цьому наголошувалося, що статус і функції, наприклад, Міністерства юстиції у США або Міністерства внутрішніх справ у Великобританії не тотожні аналогічним відомствам України. Наприклад, у Швейцарії Міністерству юстиції підпорядковані і пенітенціарна система і поліція.

Майже усі учасники дискусії зазначили, що головна мета зобов'язання України перед Радою Європи стосовно реформування пенітенціарної системи, а саме її демілітаризація та виведення з підпорядкування силовому відомству, – виконана. Особлива увага загострювалась на тому, що рішення про створення Департаменту як центрального органу виконавчої влади базувалось на наступних аргументах:

— система виконання покарань, враховуючи специфіку і різносторонність її діяльності, має бути самостійною, відокремленою від інших органів виконавчої влади;

— Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з утворенням Державного департаменту України з питань виконання покарань” не передбачає, що даний Департамент має підпорядковуватися Міністерству юстиції України чи іншому центральному органу виконавчої влади;

— у Доповіді про місії експертів Ради Європи в червні та серпні 1996 року “Оцінка в'язничної системи України”, яка була предметом розгляду Парламентської Асамблеї Ради Європи у січні 1999 року, рекомендовано “припинити всі організаційні та оперативні зв'язки з військовими та міліцією та приділяти першочергову увагу необхідності створення пенітенціарної служби як автономної соціальної організації”;

— за створення в Україні самостійної, автономної системи виконання покарань висловилися Генеральна прокуратура України, Служба безпеки України, Верховний Суд України, Міністерство внутрішніх справ України та ін., а також Кабінет Міністрів України у постанові від 11 липня 1991 року № 88 “Про Основні

напрями реформування кримінально-виконавчої системи в Український РСР”;

— виведення зазначеного Департаменту з підпорядкування МВС і надання йому статусу автономного центрального органу виконавчої влади не суперечитиме висновку № 190 (1995) ПАРЄ щодо заявки України на вступ до Ради Європи про покладення на Міністерство юстиції України відповідальності за управління пенітенціарною системою, оскільки пізніше (у 1996 і 1999 роках) експерти Ради Європи висловилися про необхідність утворення в Україні “пенітенціарної служби як автономної соціальної організації”;

— насамкінець, спроби підпорядкування в 1930, 1953, 1956 роках пенітенціарної системи органам юстиції нічого позитивного не дали. Навпаки, система зазнавала відчутних втрат, оскільки Міністерство юстиції виявилось неспроможним управляти такою складною системою, зберігати кадри та забезпечувати матеріально-технічне постачання її установ. Це призводило до того, що держава змушена була повертати пенітенціарну систему до Міністерства внутрішніх справ.

І ці повернення були цілком обґрунтовані, оскільки Департамент за своїм державно-правовим призначенням є правоохоронним органом, йому надано право оперативно-розшукової діяльності. Він має також низку інших повноважень, визначених законами України “Про оперативно-розшукову діяльність”, “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю”, “Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів”, а також ст. 9 Закону України “Про міліцію”. Крім цього, відповідно до п. 11 Положення про Департамент він має у своєму підпорядкуванні воєнізовані формування. В органах і установах виконання покарань наявна значна кількість зброї і боеприпасів, що необхідні для виконання покладених на них завдань, у тому числі у сфері забезпечення правопорядку і громадської безпеки.

Практичні працівники кримінально-виконавчої системи звертали увагу на те, що діяльність Департаменту повною мірою відповідає Конституції та законодавству України, загальноєвропейським нормам та стандартам, а час його існування підтвердив, що Департамент став дієвим органом, який належним чином здійснює єдину державну політику у сфері виконання кримінальних покарань. Завдяки цьому стало можливим проводити

послідовну реформу пенітенціарної системи, яка дала змогу зробити ряд істотних кроків щодо подальшої гуманізації відбування кримінальних покарань, зміцнення законності, стабілізації обстановки в місцях позбавлення волі та забезпечення прав і свобод людини.

Народні депутати України в своїх виступах підкреслювали, що у 1998 році Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв’язку з утворенням Державного департаменту України з питань виконання покарань” внесено зміни до 19 законодавчих актів, що сприяло визначенню статусу органів і установ та надало можливість Департаменту ефективно і цілеспрямовано виконувати завдання щодо здійснення єдиної державної політики у сфері виконання кримінальних покарань, а з прийняттям у 2000 році Закону України “Про загальну структуру і чисельність кримінально-виконавчої системи України” було законодавчо визначено структуру служби виконання покарань та чисельність її персоналу.

Крім того, зазначалося, що у Кримінальному кодексі України, прийнятому 5 квітня 2001 року, саме за ініціативою Департаменту збільшено кількість видів покарань, альтернативних позбавленню волі.

Наголошувалося, що на виконання рекомендацій Ради Європи Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України” функції місць попереднього ув’язнення від Служби безпеки України передано кримінально-виконавчій системі, а Законом України “Про внесення змін до Закону України “Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві” на органи і установи виконання покарань покладено забезпечення належної безпеки осіб, яких утримують у місцях позбавлення волі.

З початку реформування кримінально-виконавчої системи внесено понад 200 змін до Виправно-трудового кодексу України, а у 2003 році прийнято Кримінально-виконавчий кодекс України та Закон України “Про соціальну адаптацію осіб, які відбували покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк”.

Кримінально-виконавчим законодавством встановлено гарантії прав засуджених, розширено можливості додаткового одержання ними продуктів харчування, ліків, літератури, письмового приладдя, одягу, взуття та засобів особистої гігієни, знач-

но збільшено вагу посилок і передач, із переліку засобів стягнення, що були передбачені раніше, виключено позбавлення засуджених права на отримання чергової посилки (передачі).

Відповідно до цього Кодексу забезпечено виконання нових видів покарань: арешту, обмеження волі, громадських робіт, довічного позбавлення волі. Впроваджено прогресивну систему виконання та відбування покарань, що дає змогу залежно від поведінки засудженого, ставлення до праці та навчання змінювати умови утримання в межах виправної колонії або шляхом переведення до колонії іншого виду.

Останнього часу значно поширилась участь у процесі ресоціалізації засуджених неурядових організацій та громадськості. За їх допомогою проводяться культурно-масові заходи, надається консультативна та гуманітарна допомога засудженим.

На виконання статті 25 Кодексу, яка закріплює принцип здійснення громадського контролю за дотриманням прав засуджених під час виконання кримінальних покарань, прийнято Положення "Про спостережну комісію", затверджено постанову Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2004 року № 429. Введено посади психологів в установах виконання покарань, які проводять психологічну діагностику і надають рекомендації персоналу щодо організації індивідуально-виховної роботи з конкретними засудженими та окремими їх категоріями. Для проведення із засудженими занять з психокорекції, зняття нервової напруги і стресових станів в установах обладнано центри та кімнати психоемоційного розвантаження.

Проведено роботу щодо укріплення кадрів керівної та середньої ланок, підвищення професіоналізму персоналу, безумовного дотримання працівниками кримінально-виконавчої системи законності та вимог антикорупційного законодавства. Проведено послідовну реформу кримінально-виконавчої системи України, що сприяла гуманізації відбування кримінальних покарань, зміцнення законності, стабілізації обстановки в місцях позбавлення волі.

Щорічне ініціювання Департаментом прийняття законів про амністію, а також реалізація норм Кримінального кодексу щодо застосування нових видів покарань дало змогу значно скоротити в установах кримінально-виконавчої системи кількість засуджених, що, у свою чергу, зменшило напруженість з їхнім розміщенням. Законом України "Про боротьбу із захворюванням на

туберкульоз” передбачено заходи щодо протидії туберкульозу в установах кримінально-виконавчої системи, з урахуванням чого розроблено та реалізуються відповідні регіональні програми.

Сучасна кримінально-виконавча система України є сукупністю органів і установ виконання покарань, що включає комплекс державно-правових, соціально-економічних та психолого-педагогічних інститутів. Послідовна реформування кримінально-виконавчої системи дало можливість поліпшити її роботу практично по всіх напрямках, але всі вони підпорядковані головному – забезпеченню прав і основних свобод людини. За останні роки значно зменшилася кількість вчинених у місцях позбавлення волі злочинів, порушень дисципліни серед засуджених, поліпшено умови їх утримання, матеріально-побутове та медико-санітарне забезпечення, стабільно зростають обсяги виробництва підприємств установ виконання покарань.

Підсумовуючи зроблене, не можна не звернути увагу на те, що умови утримання засуджених і ув'язнених потребують приведення у відповідність до вимог законодавства, міжнародних норм і стандартів. Засуджених в установах виконання покарань утримують у приміщеннях казарменого типу, що залишилися у спадок від колишнього СРСР, де головним принципом було виховання засудженого через колектив. Зараз, з огляду на міжнародну практику, здійснюється поступова реконструкція таких приміщень на блочне розміщення засуджених, але ця робота потребує багато коштів і часу.

Набуває загрози у масштабі всієї держави захворюваність на туберкульоз. Дуже гостро ця проблема стоїть перед місцями попереднього ув'язнення – слідчими ізоляторами. Виникає колізія щодо необхідності ізоляції від суспільства злочинця, навіть якщо він хворий на активну форму туберкульозу, та відсутністю умов для лікування таких осіб у слідчих ізоляторах, що створює загрозу поширення інфекції, порушуються права людини на отримання необхідної медичної допомоги.

Ця проблема потребує законодавчого вирішення тому, що лікування хворих на туберкульоз осіб, які не засуджені, а лише перебувають під слідством, не є функцією слідчих ізоляторів. Потрібне спеціалізоване лікування у необхідних умовах, штат відповідних лікарів, обладнання, медикаменти тощо.

Ще не відповідає вимогам сьогодення кадрове забезпечення кримінально-виконавчої системи. Під час відокремлення Депар-

таменту від МВС у віданні МВС залишився Київський інститут внутрішніх справ, який був збудований та утримувався за кошти кримінально-виконавчої системи, тривалий час готував спеціалістів для неї, має багато відповідних викладачів і науковий потенціал. Внаслідок цього кримінально-виконавча система втратила профільний навчальний заклад. Тому учасники “круглого столу” наполягали на тому, аби Комітет з питань законодавчого забезпечення і правоохоронної діяльності звернувся до Уряду про передачу зазначеного навчального закладу у підпорядкування Департаменту.

Завдяки гуманізації кримінального судочинства, збільшення у новому Кримінальному кодексі України видів покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, чисельність осіб, які перебувають на обліку кримінально-виконавчої інспекції, за останні десять років збільшилися майже у 6,4 разу та, станом на 1 січня поточного року, становила 183,7 тис. Окрім цього, зважаючи на досвід європейських країн, потрібно поступово запроваджувати елементи пробації. Не відповідає міжнародним актам з прав людини та функціям пенітенціарної системи інститут примусового лікування від алкоголізму, який до цього часу існує в Україні.

У даний час на розгляді у Верховній Раді України перебуває сім законопроектів, які безпосередньо стосуються системи виконання покарань.

Зокрема, за ініціативою Департаменту розроблено проект Закону України “Про Державну кримінально-виконавчу службу України”, який прийнято Верховною Радою України у першому читанні. Проектом Закону чітко регламентуються повноваження Державної кримінально-виконавчої служби України, права та обов'язки її персоналу, встановлюється порядок фінансування і забезпечення діяльності, а також правовий режим майна, визначено порядок проходження служби, здійснення контролю та нагляду за її діяльністю.

Серед таких законопроектів проекти Кримінально-процесуального кодексу України, законів України “Про внесення змін до деяких законів України (щодо трудової діяльності громадян, які відбувають покарання)”, “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо земельних ділянок кримінально-виконавчої системи)”, “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо листування засуджених з Європейським судом з прав людини)”, “Про внесення змін до деяких законодав-

чих актів України (щодо адаптації осіб, які відбували покарання)”, “Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України (щодо гуманізації виконання та відбування покарань засуджених)”.

Насамкінець хочу наголосити на тому, що Комітет Верховної Ради України вперше за всю історію нашої держави провів “круглий стіл” за такою тематикою. Дискусія виявилася надзвичайно цікавою і, на мою думку, продуктивною. Незважаючи на те, що в учасників обговорення порядку денного були різні точки зору, всі, без винятку, дійшли висновку, що в жодному разі не можна проявляти поспішність у вирішенні такого важливого питання, як зміна статусу кримінально-виконавчої служби держави.

Переконаний, що тільки спільними зусиллями Верховної Ради України, Уряду та громадськості можна забезпечити проведення ефективної реформи пенітенціарної системи, реалізацію єдиної державної політики у сфері виконання покарань та приведення її у відповідність до міжнародних норм. Але робити це треба без будь-якого поспіху, виважено, спираючись на висновки та рекомендації наукових досліджень, національний та міжнародний досвід.

В.Р. МОЙСИК

ЧИ ПОТРІБНО УКРАЇНІ НАЦІОНАЛЬНЕ БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ?

Здійснення реальних глибоких політичних і соціально-економічних перетворень у нашій країні, реальне впровадження європейських стандартів у всі сфери суспільного життя вимагають від нової влади таких же реальних дій з системного реформування державного апарату. А це означає, що трансформація системи державного управління, яка потребує величезних фінансово-матеріальних витрат, має спиратися на висновки ґрунтовних наукових досліджень, насамперед щодо актуальності, необхідності й доцільності проведення тієї чи іншої реформи, а також напрямів, послідовності та інтенсивності її реалізації. Ці ж наукові висновки мали б стати підґрунтям для розробки ідеології, цілісної концепції та стратегії поступового комплексного реформування державних та соціальних інституцій через напрацювання й реалізацію відповідної законодавчої бази.

чих актів України (щодо адаптації осіб, які відбували покарання)”, “Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України (щодо гуманізації виконання та відбування покарань засуджених)”.

Насамкінець хочу наголосити на тому, що Комітет Верховної Ради України вперше за всю історію нашої держави провів “круглий стіл” за такою тематикою. Дискусія виявилася надзвичайно цікавою і, на мою думку, продуктивною. Незважаючи на те, що в учасників обговорення порядку денного були різні точки зору, всі, без винятку, дійшли висновку, що в жодному разі не можна проявляти поспішність у вирішенні такого важливого питання, як зміна статусу кримінально-виконавчої служби держави.

Переконаний, що тільки спільними зусиллями Верховної Ради України, Уряду та громадськості можна забезпечити проведення ефективної реформи пенітенціарної системи, реалізацію єдиної державної політики у сфері виконання покарань та приведення її у відповідність до міжнародних норм. Але робити це треба без будь-якого поспіху, виважено, спираючись на висновки та рекомендації наукових досліджень, національний та міжнародний досвід.

В.Р. МОЙСИК

ЧИ ПОТРІБНО УКРАЇНІ НАЦІОНАЛЬНЕ БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ?

Здійснення реальних глибоких політичних і соціально-економічних перетворень у нашій країні, реальне впровадження європейських стандартів у всі сфери суспільного життя вимагають від нової влади таких же реальних дій з системного реформування державного апарату. А це означає, що трансформація системи державного управління, яка потребує величезних фінансово-матеріальних витрат, має спиратися на висновки ґрунтовних наукових досліджень, насамперед щодо актуальності, необхідності й доцільності проведення тієї чи іншої реформи, а також напрямів, послідовності та інтенсивності її реалізації. Ці ж наукові висновки мали б стати підґрунтям для розробки ідеології, цілісної концепції та стратегії поступового комплексного реформування державних та соціальних інституцій через напрацювання й реалізацію відповідної законодавчої бази.

На моє глибоке переконання, саме такий виважений підхід до розв'язання проблем державного будівництва унеможливить культивування псевдореформ і вгамує пристрасті посадових носіїв адміністративної сверблячки.

Це застереження не є перебільшенням, оскільки вже перші начебто реформаторські, а насправді – імітаторські кроки змушують схилитися до думки, що ініціатори й автори адміністративно-державних перетворень не мають навіть уяви щодо кінцевої моделі, на побудову якої мобілізують чималі матеріально-фінансові та людські ресурси, бо йдуть відомим хибним шляхом спроб і помилок, вигадуючи сумнівні експерименти в сфері державного будівництва.

Я вже писав щодо покvapливих кроків окремих посадовців, які намагаються реформування кримінально-виконавчої системи України звести до її ліквідації як автономної соціальної організації та підпорядкувати Міністерству юстиції (див. "Голос України". – 2005. – 15 березня. – № 46), і застерігав, що проведення ефективної реформи пенітенціарної системи, реалізація єдиної політики у сфері виконання покарань та приведення її у відповідність до міжнародних стандартів можна забезпечити лише спільними зусиллями Верховної Ради України, уряду та громадськості. І робити це треба без будь-якого поспіху, виважено, спираючись на висновок та рекомендації наукових досліджень, національний та міжнародний досвід.

Проте, здається, реформаторська метушня не тільки не вщухає, а й зростає. На її тлі особливо тривожними видаються настійливі спроби реанімувати ті адміністративно-управлінські забаганки, що давно й небезпідставно поховані часом. Одна з них – утворення Національного бюро розслідувань України (далі – НБР).

Проблема створення НБР настільки ж застаріла й заяложена, наскільки туманна й незрозуміла. Як відомо, 24 квітня 1997 року Президент України "з метою вдосконалення структури органів виконавчої влади та підвищення ефективності державного управління" своїм Указом № 371 утворив Національне бюро розслідувань України як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом – для боротьби з корупцією та організованою злочинністю. Видання цього Указу супроводжувалося, як і належить у таких випадках, чиновницькими запевняннями української спільноти у надзвичайній майбутній продуктивності

створеного поки що на папері НБР як єдино можливої державної структури, здатної реально й в стислі терміни покінчити з організованою злочинністю та корупцією в Україні.

Проте це були лише слова. А що ж було на ділі? На ділі, з одного боку, протягом двох років і восьми місяців ніякої реальної структури сформовано не було, а з другого – в кадровому середовищі Міністерства внутрішніх справ, Генеральної прокуратури та Служби безпеки України, на базі яких пропонувалося створити НБР, виникла вкрай несприятлива ситуація, породжена довготривалою невизначеністю конкретних напрямків і меж реформування зазначених чинних державних інституцій та невпевненістю їх особового складу щодо наявності у них реальних службових перспектив. Усе це загалом завдало великої шкоди і державному будівництву в нашій країні, і функціонуванню установлених державних структур, і виконанню персоналом цих інституцій своїх службових обов'язків. Що стосується позитиву, то його в цьому процесі взагалі не спостерігалось.

Саме такі обставини й призвели до того, що Президент України 15 грудня 1999 року своїм Указом № 1573 ліквідував Національне бюро розслідувань України, визнавши недоцільним функціонування такого органу в сучасних умовах. Окрім того, за період з жовтня 1999 року по грудень 2003 року на розгляд Верховної Ради України було внесено сім законопроектів про створення НБР, проте жоден із них не знайшов достатньої підтримки парламенту, бо всі вони не тільки не містили чітких і однозначних положень щодо мети створення НБР, його правового статусу, підслідності, підпорядкованості, порядку призначення керівника цього органу та його заступників, а й суперечили нормам Конституції України, були внутрішньо протилежними, створювали колізії з іншими чинними законами.

Здавалося б, що проблема раз і назавжди вичерпана. Адже вона неодноразово отримувала вкрай негативну оцінку загалу правоохоронної системи України, відкинута не тільки здоровим глуздом, а й логікою подій, пов'язаних із неодноразовими спробами утворити завідомо непотрібну державну інституцію. Але вже 15 березня 2005 року Президент України видав Розпорядження "Про робочу групу з розроблення концепції утворення та організації діяльності Національного бюро розслідувань України", яким створено відповідну робочу групу, призначено її співголів та затверджено персональний склад. До речі, не сумні-

ваючись у фаховості цієї групи та зважаючи на те, що її призначенням є опрацювання питань, пов'язаних із утворенням нового правоохоронного органу, у тому числі й розробка відповідних законопроектів, слід зазначити, що під час формування групи не були використані кадрові можливості Комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, хоча в ньому працюють фахівці високого рівня, наприклад, колишній Генеральний прокурор України та колишній Голова Служби безпеки України, інші колишні керівники правоохоронних органів різних рівнів, судді та адвокати, доктори й кандидати юридичних наук. Але це інше питання.

Розпорядженням, окрім того, визначені деякі повноваження співголів робочої групи та термін (до 1 квітня 2005 року) подання пропозицій, у тому числі проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів щодо утворення і діяльності НБР. На жаль, будь-якої іншої інформації це Розпорядження не містить, а тому важко здогадатися, які такі функції з'явилися у державі, що вона змушена створювати для їх виконання спеціальний орган, і чому існуючі державні інституції неспроможні реалізувати ці функції.

Адже є затверджена Указом Президента України Концепція боротьби з корупцією на 1998-2005 роки, в якій чітко визначено, що у правовому відношенні корупція становить сукупність різних за характером та ступенем суспільної небезпеки, але єдиних за своєю суттю корупційних дій, інших правопорушень (кримінальних, адміністративних, цивільно-правових, дисциплінарних), а також порушень етики поведінки посадових осіб, пов'язаних із вчиненням цих дій.

Визначено також, що корупційні дії мають такі форми або види:

— зловживання владою або посадовим становищем, перевищення влади або посадових повноважень та інші посадові злочини, що вчиняються для задоволення корисливих чи інших особистих інтересів або інтересів інших осіб;

— розкрадання державного, колективного або приватного майна з використанням посадового становища;

— незаконне отримання матеріальних або інших благ, пільг та інших переваг;

— отримання кредитів, позичок, допомоги, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням пільг чи

переваг, не передбачених законодавством, або на які особа не має права;

- хабарництво;
- здійснення безпосередньо та через посередників або підставних осіб підприємницької діяльності з використанням влади чи посадових повноважень, а також пов'язаних з ними можливостей;

- сприяння з використанням посадового становища фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької та іншої діяльності з метою незаконного отримання за це матеріальних або інших благ, пільг та інших переваг;

- неправомірне втручання з використанням посадового становища у діяльність інших державних органів чи посадових осіб з метою перешкоджання виконання ними своїх повноважень чи домагання прийняття неправомірного рішення;

- використання інформації, одержаної під час виконання посадових обов'язків, у корисливих чи інших особистих інтересах, необґрунтована відмова у наданні відповідної інформації або не своєчасне її надання, надання недостовірної чи неповної службової інформації;

- надання необґрунтованих переваг фізичним або юридичним особам шляхом підготовки і прийняття нормативно-правових актів чи управлінських рішень;

- протегування з корисливих або інших особистих інтересів у призначенні на посаду особи, яка за діловими і професійними якостями не має переваг перед іншими кандидатами.

І це не є вичерпним переліком можливих проявів такого багатого суспільно-правового явища, яким постає корупція.

У зазначеній Концепції передбачено й напрями боротьби з корупцією, що полягають у:

- запобіганні соціальним передумовам корупції та усуненні причин і умов, що сприяють вчиненню корупційних дій;

- удосконаленні законодавства про відповідальність за корупційні правопорушення;

- контролі та нагляді за виконанням законодавства у сфері боротьби з корупцією;

- активізації діяльності державних органів щодо виявлення, розслідування, розгляду фактів корупційних дій, притягнення винних у їх вчиненні до відповідальності.

З огляду на викладені та інші положення Концепції й з урахуванням того, що існує відповідна законодавча база, у тому числі Закон України “Про боротьбу з корупцією”, створені і функціонують у правоохоронних структурах спеціальні підрозділи по боротьбі з корупцією, виникає закономірне запитання: “Які з перелічених чи інших видів корупційних дій неможливо профілактувати чи виявити й розслідувати шляхом реалізації чинними державними інституціями своїх функціональних повноважень? І якщо такі дії є, то що це за дії, і які конкретні причини заважають існуючим правоохоронним структурам профілактувати їх, виявляти та розслідувати?”

Як уявляється, відповідь відома – таких корупційних дій немає і бути не може, як немає і не може бути причин, що завадили б МВС, СБУ чи Генеральній прокуратурі профілактувати, виявляти й розслідувати будь-які правопорушення, які охоплює поняття „корупція”. Тоді в чому ж справа? Звідки така одержимість і непереборне тяжіння до утворення ще однієї, й до того занадто сумнівної правоохоронної структури?

На жаль, анітрохи не прояснило ситуацію, а, може, ще більше її затьмаримо інтерв'ю заступника голови згаданої робочої групи, народного депутата України Короля В.М., опубліковане у “Дзеркалі тижня” за 26 березня 2005 року, під інтригуючою назвою “НБР: спеціально для Vip-“клієнтів”.

Стисло суть цього інтерв'ю можна передати такими фразами, за формою та змістом наближених до оригіналу: “Оскільки ми живемо нині в іншій державі, і вимоги, критерії, підходи зовсім інші, а відсутність фінансів у державі така ж, як і була, необхідно створити на основі нової ідеї та за рахунок правоохоронних структур, що існують формально, а практично не працюють, спеціальний орган боротьби з реальною корупцією у вищих ешелонах влади та похідними від цієї корупції злочинами. Створення цього органу, керівника якого призначатимуть на 7 років, а потім обиратимуть безстроково, призведе до системної боротьби з корупцією і реальної профілактики таких злочинів, майбутніми фігурантами яких стануть переважно відомі особи – державні чиновники 1–3 категорій і прирівняні до них працівники правоохоронних органів (незалежно від звань), судді, депутати всіх рівнів”.

Мабуть, не обов'язково бути сучасним реформатором, аби за наведеними словами інтерв'ю не розгледіти спробу обґрунтува-

ти непридатними аргументами необхідність утворення безпрецедентної за своїм правовим статусом наддержавної структури. Причому створення її доволі оригінальним способом, а саме шляхом: а) вибіркового, на власний розсуд “наскикування” під цю структуру від усталених державних інституцій найпрестижніших і найпривабливіших функцій; б) переведення з їх бюджетів на свій бюджет якомога більше коштів; в) заволодіння найновішою технікою та озброєнням, що на сьогодні є власністю діючих правоохоронних органів; г) переманювання до себе найпідготовленіших фахівців правоохоронної системи.

Безглуздя та хибність цього задуму цілком очевидні. І все ж звернемося до прихильників ідеї створення НБР, поставивши їм кілька конкретних запитань:

1. Що означають запропоновані новели у вигляді словосполучень “реальна корупція” та “реальна профілактика”? Хіба нині правоохоронні органи, інші органи державної влади та судова система України займаються боротьбою з “віртуальною корупцією” та її “віртуальною профілактикою”? Якщо так, то за якими критеріями прихильники створення НБР вирізнятимуть реальну корупцію та реальну профілактику з-поміж віртуального масиву таких явищ?

2. У чому суть “нової ідеї”, на базі якої планується створити спеціальний орган боротьби з корупцією, і як ця ідея вписується в конституційне поле України?

3. Чи існує бодай одна підстава, аби стверджувати, що створення НБР призведе “до системної боротьби з корупцією і реальної профілактики таких злочинів”? І чому профілактики тільки злочинів? А хто ж займатиметься у вищих ешелонах влади профілактикою корупційних дій, що належать до адміністративних, цивільно-правових чи дисциплінарних правопорушень?

4. Які є реальні, а не віртуальні факти, аби стверджувати, що чинні правоохоронні структури України існують лише формально, а фактично не працюють? І якщо погодитися з цим твердженням, то які є гарантії того, що така ж участь не спіткає НБР? Адже багаторічний досвід функціонування правоохоронних структур України, у тому числі й у складі колишнього СРСР, засвідчує протилежне – усталені правоохоронні структури держави працювали і працюють, що підтверджується конкретними результатами їхньої діяльності. Натомість новітній досвід України показує, що

НБР проіснувало формально майже три роки, а фактично не працювало жодного дня.

5. Якщо НБР постане над вищими органами державної влади, над Генеральною прокуратурою і взагалі над всією правоохоронною системою, над судами всіх рівнів, включаючи Конституційний Суд та Верховний Суд України, над депутатами всіх рівнів, то виникає щонайменше чотири запитання: а) кому буде підконтрольне НБР? б) хто здійснюватиме нагляд за дотриманням ним законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, дізнання, досудового слідства? в) які суди розглядатимуть справи компетенції НБР? г) хто боротиметься з корупцією персоналу НБР?

Звісно, що відповіді на них немає.

Невже важко розгледіти той очевидний, а тому незаперечний факт, що всі викладені проєкти щодо великої продуктивності майбутньої законозастосовчої роботи НБР мають винятково віртуальний характер? Реальними ж вбачаються лише загрози. По-перше, загроза того, що буде спровокований функціональний хаос у діяльності існуючої правоохоронної системи, зруйноване професійне ядро її кадрів, підірвані або розбалансовані фінансова та матеріально-технічна основи, що забезпечують належне функціонування системи.

По-друге, загроза створення репресивного монстра на кшталт ежовсько-берієвського НКВС, що стоятиме над усіма гілками влади, над прокурорською й судовою системами, над усіма соціально-громадськими інституціями й взагалі над усією Україною з її демократичною Конституцією і європейським законодавчим полем. А це неминуче призведе до трансформації НБР у Наднаціональне Бюро Переслідувань.

Що з цього може вийти, ми знаємо із власної історії. То чи воно нам потрібне?

Впевнений, що ні Україні, ні її народів ця химера ні до чого. Тож дай Боже розуму тому, хто прийматиме остаточне рішення, аби зрозуміти одну просту істину: будь-яка наддержавна структура рано чи пізно, але неминуче виходить із-під найменшого контролю, з яким вона органічно несумісна, і, поступово узурпуючи всю повноту державної влади й привласнюючи надзвичайні повноваження, перетворюється на механізм для розправи над народом.

А щоби цього не сталося, справді, необхідні воля й наполегливість вищого політичного керівництва держави, але спрямовані вони мають бути не на потурання особистим амбітним проектам окремих високопосадовців, а на організацію творчої фундаментальної розробки з наступною реалізацією науково обґрунтованих та експериментально перевірених соціально-правових механізмів, які забезпечили б функціонування існуючих правоохоронних органів держави у точній відповідності до нормативно-правових вимог і унеможливили б їхню бездіяльність, перевищення або інше спотворення владних повноважень чи непродуктивне виконання посадових обов'язків.

Без таких механізмів будь-які новоутворення, жодні різновиди правоохоронних структур належно не працюватимуть, а постійно провокуватимуть спокусу зруйнувати неефективно діючі старі органи зі створенням на їхніх руїнах нових, які в кінцевому підсумку функціонуватимуть так само непродуктивно.

І не буде цьому ні кінця, ні краю.

Втім не варто забувати, що в державному будівництві нашої країни, в законотворенні є справді невідкладні й кричущі проблеми, невирішення яких створює реальні й нездоланні перешкоди подальшому розвитку держави і суспільства на цивілізованих засадах демократії й верховенства права.

Саме такою є, наприклад, проблема формування системи досудового слідства, що передбачено пунктом дев'ятим Перехідних положень Конституції України і пов'язано з вилученням у прокуратури функції попереднього слідства. І чомусь ніхто із реформаторів не б'є тривогу з приводу того, що це перехідне положення за дев'ять років, що минули після прийняття Основного Закону України, трансформувалося в недоторканно-прохідне положення.

То в чому ж справа? Схоже, що саме така непорушна стабільність когось дуже влаштовує. Проте вона не влаштовує ні державу, ні суспільство, бо не тільки гальмує їхній подальший розвиток, а й розбещує українську спільноту цинічною демонстрацією правового нігілізму.

І цей висновок також не є перебільшенням. Адже невизначеність у питаннях формування системи досудового слідства перешкоджає насамперед прийняттю нового Кримінально-процесуального кодексу України та нового Закону України "Про прокуратуру", які опрацьовані у Комітеті з питань законодавчого

забезпечення правоохоронної діяльності, прийняті Верховної Радою України в першому читанні й повністю підготовлені Комітетом до другого читання з урахуванням рекомендацій Венеціанської комісії Ради Європи. Але остаточно вони не можуть бути прийняті через зазначені обставини.

Впевнений, що для українського державотворення незрівняно більше користі буде тоді, коли реформаторські зусилля спрямовуватимуться не на поквпливе створення нових сумнівних правоохоронних структур чи бездумне руйнування усталених правоохоронних органів, а на наукову розробку й реалізацією концепції, принципів і засад заснування й функціонування правоохоронної системи загалом та її складових частин, у тому числі й органів досудового слідства.

Тільки такий підхід є продуктивним, бо він неминуче призведе до розблокування багатьох напрямів законотворчого процесу, стимулюватиме розробку й прийняття саме тих законів, необхідність у яких зумовлена об'єктивними потребами суспільства.

В. Р. МОЙСИК

РЕФОРМУВАННЯ ТА ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

(виступ у Верховній Раді України на Дні уряду України)

Вперше за 13 років незалежності нашої держави питання про реформування та законодавче забезпечення правоохоронних органів розглядається на “ Дні Уряду України”. Ми заборгували перед виборцями, перед усіма громадянами України, позбавивши їх інформації з надзвичайно актуального питання. Заборгували ми й перед самими правоохоронцями, серйозно не проаналізувавши ситуацію, в якій їм доводиться працювати і жити.

Відверто зізнаюсь, що сьогодні члени нашого Комітету сподівались, як то кажуть, з “перших вуст”, почути в якому напрямі рухаються наші правоохоронні органи. Адже жодного разу, незважаючи на систематичні запрошення, зокрема і від імені Голови Верховної Ради України, **керівники –перші керівники** правоохоронних органів держави не спромоглися чи не знайшли часу, аби прийти на засідання Комітету під час обговорення питань щодо законодавчого забезпечення правоохоронної діяль-

забезпечення правоохоронної діяльності, прийняті Верховною Радою України в першому читанні й повністю підготовлені Комітетом до другого читання з урахуванням рекомендацій Венеціанської комісії Ради Європи. Але остаточно вони не можуть бути прийняті через зазначені обставини.

Впевнений, що для українського державотворення незрівняно більше користі буде тоді, коли реформаторські зусилля спрямовуватимуться не на поквалітивне створення нових сумнівних правоохоронних структур чи бездумне руйнування усталених правоохоронних органів, а на наукову розробку й реалізацією концепції, принципів і засад заснування й функціонування правоохоронної системи загалом та її складових частин, у тому числі й органів досудового слідства.

Тільки такий підхід є продуктивним, бо він неминуче призведе до розблокування багатьох напрямів законотворчого процесу, стимулюватиме розробку й прийняття саме тих законів, необхідність у яких зумовлена об'єктивними потребами суспільства.

В. Р. МОЙСИК

РЕФОРМУВАННЯ ТА ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

(виступ у Верховній Раді України на Дні уряду України)

Вперше за 13 років незалежності нашої держави питання про реформування та законодавче забезпечення правоохоронних органів розглядається на “Дні Уряду України”. Ми заборгували перед виборцями, перед усіма громадянами України, позбавивши їх інформації з надзвичайно актуального питання. Заборгували ми й перед самими правоохоронцями, серйозно не проаналізувавши ситуацію, в якій їм доводиться працювати і жити.

Відверто зізнаюсь, що сьогодні члени нашого Комітету сподівались, як то кажуть, з “перших вуст”, почути в якому напрямі рухаються наші правоохоронні органи. Адже жодного разу, незважаючи на систематичні запрошення, зокрема і від імені Голови Верховної Ради України, **керівники –перші керівники** правоохоронних органів держави не спромоглися чи не знайшли часу, аби прийти на засідання Комітету під час обговорення питань щодо законодавчого забезпечення правоохоронної діяль-

ності. Тому й не дивно, що зміни, які відбуваються у функціонуванні правоохоронних органів, лише частково можуть бути визнані їх реальним реформуванням відповідно до вимог, пов'язаних із розвитком демократичної правової держави, а також до вимог щодо забезпечення правопорядку, державної безпеки, реалізації конституційних прав та свобод людини і громадянина.

Більшість реалізованих чи пропонованих адміністративно-управлінських новацій недостатньо впливає на реформування правоохоронної системи, про що свідчить відсутність позитивних якісних зрушень у її функціонуванні, наслідком чого є численні звернення громадян до вищих владних інстанцій зі скаргами на незаконні дії або бездіяльність правоохоронців, їхнє свавілля, грубощі та неповагу до людини, а то й з проханням захистити їх від працівників правоохоронних органів.

Відсутність системності у розробці Кабінетом Міністрів України проектів законодавчих актів, які забезпечували б функціонування правоохоронних органів на якісно новому рівні, призводить до того, що законопроекти, які готуються й подаються Урядом з цього питання нерідко суперечать один одному. Наприклад, Державна автомобільна інспекція. Чого тільки не було: дорожня міліція, дорожньо – патрульна служба, спеціальний батальйон “Кобра”, а тепер створено **Спеціальний загін особливо призначення** з передачею йому функцій окремих підрозділів дорожньо-патрульної служби та адміністративної служби міліції.

Очевидним є той факт, що всі ці експерименти проводить Міністерство без внесення відповідних змін до чинних законів. Зазвичай, досить відомчого наказу МВС. Усі пропозиції Міністерства з цього питання зводяться до одного: повернути працівникам ДАІ самостійно накладати і стягувати на місці адміністративні штрафи.

Хіба це робиться для забезпечення безпеки дорожнього руху, для захисту водіїв чи пішоходів? Нерідко ми бачимо роботу служб ДАІ зовсім іншого змісту. Іноді безпідставно, на замовлення затримують підприємців, депутатів та інших громадян. Повинен сказати, що в державі мають функціонувати правоохоронні органи, а **не владоохоронні**. Не забезпечивши належного виконання покладених на органи внутрішніх справ завдань з розкриття кримінальних злочинів та підтримання громадського порядку, МВС сьогодні береться **за створення підрозділів з боротьби з тероризмом**. І знову ж видається, що в нашій державі це можна зробити без відповідних законів, лише за відомчим наказом.

Дозвольте запитати у вас, шановні правоохоронці: як бути з тим, що боротьба з тероризмом належить до повноважень СБУ і це однозначно визначено законами України? Водночас Служба безпеки України сьогодні виконує невластиві їй міліцейські функції, чого не має в жодній державі світу.

Таким чином, замість того, щоб належним чином виконувати притаманні кожному відомству функції, вони займаються виконанням не властивих їм завдань. Я розумію, що багато в чому таку ситуацію “спровокувало” не продумане законодавство. Але керівники правоохоронних органів мають бачити, які перекоси у той чи інший бік містить закон. І саме вони мали б через Уряд ініціювати системні зміни у законодавчому регулюванні правоохоронної діяльності. Але Уряд мовчить, нібито то ці проблеми його зовсім не цікавлять.

Комітет серйозно стурбований питанням реформування податкової міліції. Поряд з тим, що впродовж минулої сесії окремі народні депутати вносили пропозиції про передачу цієї служби до складу МВС, від Уряду України не має жодних пропозицій.

У липні 2005 року наказом ДПА України у всіх областях, містах Києві та Севастополі створено паралельно уже діючим Управління податкової міліції, які не передбачені згаданим Законом.

В останні 2-3 роки спостерігається не зовсім здорова тенденція, коли з призначенням нового Генерального прокурора, Міністра внутрішніх справ, голови ДПА України починається масове перетасування кадрів: змінюються всі заступники керівника центрального апарату, начальники главків, керівники обласних ланок, управлінь і відділів, до міськрайкерівників відповідних служб.

З посад звільняють генералів, які в цих званнях перебували до одного року, у віці від 33-х до 50-ти років, а призначені на їхнє місце через кілька місяців стають генералами. Тільки в податковій міліції з 1998 року звільнено 15 генералів, в центральному апараті ДПА змінилось 18 заступників Голови, у Вінницькій, Одеській, Черкаській областях – по 5 голів ДПА, в Закарпатській, Запорізькій, Київській – по 4. По кілька разів змінилися заступники Міністра внутрішніх справ, а за керівників обласного рівня навіть не хочеться й згадувати. Наприклад, у Львівській області за роки незалежності змінилось 8 начальників обласного управління внутрішніх справ. Така “реформа” в правоохоронних органах породжує невпевненість працівників у завтрашньому дні, не

може надихати на кропітку повсякденну роботу, а, скоріше, спонукає до, м'яко кажучи, не зовсім охайних вчинків, вирішення особисто для себе всього і сьогодні.

Кадрова політика, коли при зміні особи (прізвища) Генерального прокурора, Міністра внутрішніх справ чи Голови ДПА України, змінюється вся керівна вертикаль тільки через особисті уподобання цих керівників, є, на наш погляд, згубною для всієї правоохоронної системи України. Оскільки все це робиться поза Законом і є наслідком небаченої сваволі вищих посадових осіб, які постійно тасують кадрову колоду під себе. За критерії оцінки беруться не професійні та моральні якості, а особиста відданість і готовність виконувати будь-які, у тому числі і незаконні накази.

Згадані негативні явища не є наслідком відсутності законів або їх недосконалості. Сьогодні в Україні загалом є правова основа, необхідна для того, щоби правоохоронні органи (міліція, прокуратура, податкова міліція, СБУ) ефективно здійснювали захист життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян, охорону громадського порядку і громадської безпеки.

Аналіз чинних законів у цій сфері дає можливість виокремити головні законодавчо встановлені принципи діяльності правоохоронних органів:

- відповідність їхньої діяльності принципам верховенства права та законності;
- повага до прав і свобод людини і громадянина;
- позапартійність і деполітизація;
- демократична підзвітність;
- прозорість діяльності.

Разом з тим, згадані принципи не стали визначальними в діяльності правоохоронних органів нашої держави.

Яскравим свідченням **відходу від принципу деполітизації** є публічні заяви про те, що міліція має займатися політикою та як у міліцейських колективах планується святкування, якщо на виборах переможе кандидат від влади. Публічно ставляться політичні завдання підлеглим. Як наслідок, органи внутрішніх справ перебувають під впливом політичних структур, а в окремих випадках, як показали події в Донецьку й Мукачевому, – під впливом бізнесових і кримінальних структур.

Нині силові структури глибоко втягнуті у виборчу кампанію. Про це яскраво свідчить попередження від імені трьох силових відомств про те, що „у деяких штабах опозиції готуються різноманітні небезпечні провокаційні заходи з метою дестабілізації ситуації в країні”. Це вже щось нове, такого ще не було протягом 13 років незалежності України...

Політизація правоохоронних органів досягла свого апогею. Вона вже не приховується. Правоохоронні органи не тільки використовують з політичною метою, а має місце їхня приватизація.

Цьому сприяє те, що правоохоронним органам і деяким політичним лідерам України притаманні ще радянські стереотипи адміністративно-командного управління. Протиправне використання цих органів деякі політичні сили, і самі правоохоронці, сприймають як норму, а не як порушення Конституції та законів України.

Щодо демократичної підзвітності і прозорості діяльності.

Контроль за діяльністю правоохоронних органів з боку народу як джерела влади через представницькі органи влади (Парламент, органи місцевого самоврядування) фактично відсутній. Контрольні важелі профільних комітетів Верховної Ради України значно звузилися. Як наслідок, звернення та рішення парламентських комітетів ігнорують керівники правоохоронних органів України, як і законні вимоги Парламенту.

Наприклад, Верховна Рада України 12 травня 2004 року прийняла Постанову за №1706-IV, якою Міністру внутрішніх справ М. Білоконю рекомендувалося звільнити з посади начальника УМВС в Закарпатській області В. Варцабу. Замість звільнення з органів внутрішніх справ В.Варцабі присвоєно звання генерал-майор міліції... Коментарі зайві.

На багатотисячному мітингу в м. Сумах, який відбувся 26 серпня 2004 року прийнято резолюцію, в якій громадськість Сумської області вимагає від Міністерства внутрішніх справ негайно звільнити з посади начальника УМВС України в області Миколу Плеханова. В цей же час, за поданням Міністерства, йому присвоєно звання генерал-лейтенант міліції.

Чи можемо ми в цьому випадку говорити про демократичну підзвітність, прозорість діяльності МВС, якщо позиція громадсь-

кості та Міністерства діаметрально розходяться? З огляду на це, виникає закономірне запитання: що робити?

Відповідь однозначна, **нагальною є реформа правоохоронних органів України.**

Першим кроком такої реформи повинна стати підготовка Концепції реформування правоохоронних органів в Україні, *наступним* – законодавче забезпечення діяльності цих органів. До речі, виникає запитання. А чи потрібні нові закони, якщо вже ухвалені Парламентом закони з зазначених мною питань Президент України не підписує.

Наприклад:

Закон “Про тимчасові слідчі та спеціальні комісії Верховної Ради України”, в якому визначено їхній статус, повноваження та порядок роботи.

Закон “Про Кабінет Міністрів України”, в якому передбачено порядок реалізації Урядом, Прем’єр-міністром їхніх конституційних повноважень щодо діяльності військових формувань та правоохоронних органів.

Що є ще надзвичайно важливим у контексті розглядуваного питання – це забезпечення незалежності судової влади. Для цього необхідно внести зміни до Закону України “Про судоустрій”, змінивши чинний порядок призначення суддів на адміністративні посади (голів судів та їхніх заступників). Сьогодні ми маємо приклади, безпрецедентного втручання в діяльність судів, тиску з боку посадових осіб органів прокуратури на суддів. (*Приклади. Незаконні дії щодо судді, яка є дружиною одного із колишніх прокурорів області: працівники прокуратури проводили опитування населення з питань приватного життя судді.*)

Незаконні дії стосовно судді Печерського суду міста Києва: вивчення особової справи та інших документів в Національному Київському Університеті без порушення кримінальної справи щодо цієї судді.) На нашу думку, має місце посягання на незалежність і недоторканість суддів, спроба підпорядкувати незалежну гілку влади і диктувати їй свої умови.

Шановні колеги! Я, як і усі члени Комітету, з великою повагою ставлюся до працівників правоохоронних органів. Переважна більшість працівників прокуратури, міліції, податкової міліції, установ виконання покарань та інших правоохоронних органів це чесні, віддані своїй справі фахівці, які, нерідко ризикуючи своїм життям, здоров’ям, забезпечують громадський правопоря-

док і борються зі злочинністю. Вони живуть і працюють у таких же умовах, як усе наше суспільство. Серед них теж до 5% заможні, а решта – малозабезпечені. Наприклад, працівник патрульно-постової служби, оперуповноважений карного розшуку, слідчий отримує щомісячну зарплату від 400 до 800 гривень, а окремі працівники центрального, обласних апаратів – до 9 тис. грн.; керівники забезпечені дорогими “Мерседесами”, для них у Закарпатській області будують елітні котеджі... Це при тому, що десятки тисяч рядових працівників правоохоронних органів не забезпечені житлом.

Упродовж декількох років з боку силових відомств спостерігається неповага до своїх пенсіонерів, тих, хто присвятив своє життя службі в правоохоронних органах. Проте лише народні депутати України відгукнулися на цю проблему. Законопроекти з ліквідації диспропорції в пенсійному забезпеченні військово-службовців і працівників правоохоронних органів подали народні депутати Крючков Г.К., Бульба С.С., Каденюк Л.К., Ющенко В.А., Рудковський Д.О. та інші.

На всі ці законопроекти Кабінет Міністрів України дав негативні висновки начебто через те, що в Уряді немає грошей на ліквідацію диспропорції в пенсіях. Як бачимо, на “Мерседеси” та вілли гроші є, а для пенсіонерів нема.

Я вдячний вам, шановні колеги, за те, що в червні поточного року ви проголосували за законопроект, внесений народним депутатом Рудковським Д.О., і прийняли його як Закон. Здавалося б, що питання вирішене – диспропорцію в пенсіях буде ліквідовано. Натомість, сьогодні кожне правоохоронне відомство держави намагається по-своєму тлумачити Закон, але так, щоби пенсіонери нічого не отримали, і це при тому, що згаданий Закон зобов’язує Кабінет Міністрів України привести свої нормативно-правові акти у відповідність до його положень!

І останнє.

8 вересня ц. р. відбулося розширене засідання Комітету з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності з порядком денним „Про підготовку до розгляду на „Дні Уряду України” питання, яке ми сьогодні обговорюємо”.

Члени Комітету та присутні на засіданні народні депутати і представники силових структур однозначно визначилися в тому, що першим кроком реформування правоохоронних органів має стати **Концепція реформування правоохоронної системи**

держави. Концепція повинна передбачити усунення паралелізму в діяльності різних правоохоронних підсистем, існуючого дисбалансу повноважень та відповідальності у цій сфері між гілками влади, забезпечення неухильного дотримання усіма суб'єктами Конституції України та чинного законодавства.

З метою збалансування владних повноважень щодо призначення та звільнення керівників правоохоронних органів, підзвітність та підконтрольність цих органів Верховній Раді України необхідно встановити, що призначення та звільнення Генерального прокурора України, Міністра внутрішніх справ, Голови Служби безпеки України, керівників інших правоохоронних органів здійснюється Президентом України за згодою Верховної Ради України.

Комітети Верховної Ради України в межах своєї компетенції мають бути наділені повноваженнями здійснення контролю за дотриманням центральними і місцевими органами влади Конституції, законів України. Велике значення в цьому процесі матиме суб'єктивний чинник – відповідна політична воля керівництва держави. Народними депутатами – членами Комітету внесено на розгляд Верховної Ради України проект Постанови з питання, яке ми обговорюємо. Комітет на своєму засіданні прийняв рішення рекомендувати Верховній Раді України прийняти цю Постанову.

Прошу Вас, шановні колеги – народні депутати, підтримати і проголосувати за Постанову, яка рекомендована Комітетом.

BERGMANS D.

**POLITIE. POLICE. POLIZEI. POLICE AND GENDARMERIE
REFORM IN BELGIUM: FROM FORCE TO SERVICE**

INTRODUCTION.

It is for me, as a representative of the Belgian integrated police, a great honour to be invited as a speaker for this seminar.

I sincerely hope that by explaining to you some of the best applications of our police services in Belgium, I can give you some ideas, which may help you to improve the policing process and the public safety in your country.

Even though our police service systems are different, we tend to police similar communities. I can probably assume that in general our problems are similar and so may be our solutions.

In part one of my lecture, I will sketch the concept of community policing. In part two I would like to explain what the conditions are for the organisation. In part three I will tell you how the changing process in the Belgian Gendarmerie was managed. In part five I will explain the implications on public order police. The final part will give an overview of the new Belgian police, integrated on two levels.

2. PART ONE : THE CONCEPT OF COMMUNITY POLICING.

**A. FAILURE OF THE TRADITIONAL AND CONVENTIONAL
POLICEMETHODS.**

In the period after world war two, there was, in our Western society, an increasing social traffic, a larger social migration and more and new forms of crime. Society wanted to react by introducing more regulations and law enforcement. The police, as a part of this law enforcement system, followed this evolution. The expansion of the police as a front line organisation which tackles crime was emphasised and characterised by "more of everything": more authority, more logistics, more policemen, the establishment of specialised units, automation, centralisation, and so on. In the sixties and seventies the motorised patrols were extended, and due to the expansion of the technical infrastructure, a lot of cities closed their beat offices. The foot patrols were considered as old-fashioned and inefficient, and

consequently replaced by motorised surveillance. In this model of “crime control”, the central steering was emphasised, the internal division of the work was the reason why the specialisation in the police was being increased. Between those specialised units there was a hierarchical arrangement with the accent on the formal appreciation of the execution of the task, which was firmly linked with a great number of rules and administrative procedures, what you can call “bureaucracy”. This “paramilitary bureaucracy” aimed at making police work more like a routine and to mask it for all kinds of influences of the environment that were considered as a threat for the structure of the organisation and its routines. Besides, it was propagated to exterminate the corruption in the police.

The dominating role of the “crime-fighter” got the upper hand, and due to technological innovations, centralisation and specialisation, the image of the policeman as a “crime-fighter” was yet more emphasised. He was a part of the organisation, the “thin blue line” that had to protect the so-called helpless population that was held aloof against crime.

The image of an uncertain future with the expectation of a society with increasing moral decline and anarchy made arise the “war on crime” campaign. Research was done on the improvement of the equipment and the technical infrastructure of the police, to increase her efficiency and effectiveness. Halfway the seventies it was clear that this policy could not attain its end: the policemen were frustrated and cynical and the population felt neglected and helpless.

As a matter of fact, research indicates that a crime fighting police has little impact on the proportion of crime:

1. more policemen do not necessarily result in less crime nor in an increasing clearance rate
2. arbitrary patrolling does not reduce crime nor the opportunity to arrest a criminal
3. one-man patrols are not less effective than pairs
4. more patrols can temporarily reduce crime but result in a shift to other neighbourhoods
5. the patrols hardly ever catch the authors of the criminal offences which frighten the population most of all (hold-up, theft, burglary, murder) in the act
6. rapid response to emergency calls has no influence on the opportunity to arrest offenders, nor on the satisfaction of the customer

7. criminal offences are generally not cleared up by investigation of the police, but because the authors are caught immediately or identified later.

8. problem solving, and community oriented activities are considered to be "social work".

9. the difference between the expected and the real task often disappoints and frustrates the policeman

10. there is a gap between the street-cop and the management-cop because the affinity of the manager with the executor has diminished

This strategy neglected important functions of the police, the contact with the population decreased and the policeman alienated from the citizen. The centralised, technocratic structure, and the orientation towards a "fire-brigade policing" led to the conclusion that the police know less and less about what is happening day after day. The helping hand of an outsider did not fit into the professional status of the policeman as a "crime-fighter", who can manage the problems on his own.

The police can not operate without the help of the population. The major part of the criminality is reported by the population and can be cleared up by indications of the population. Decreased contact and alienation have a negative influence on the number of declarations made by the population.

An aggressive tackle of the criminality can lead to an increasing number of arrests of authors of minor traditional offences, the price to pay for these investments being in disproportion with the results.

Law enforcement alone can have little impact on crime involving prostitution, gambling, alcohol or drugs because both side willingly collaborated in the crime. Moreover it are those areas of law enforcement which lead to police corruption.

Surely few believe that driving aimlessly around in a patrol car for hours on end is a good idea. Experiments have shown that random uniformed patrol has little impact on crime or people's perception of crime.

Investigators catch few criminals and solve little crime. They spend the bulk of their time office-bound on paperwork or the telephone. If an arrest is not made on the spot or shortly after the offence, and if the investigation is not developed by the initial investigating officer, chances of clearing that case by itself are slim to nil. Most of the cases cleared up by investigators are the result of interrogating people

already arrested by patrol officers or by indications of the population. For many years television has presented the detective as the hero and the patrol officer as the buffoon. But interviews prove that the beat officers spend more time with victims and witnesses, have better social skills and seem to be more methodical about their work.

Research has shown that 75% of serious crime is “discovery crime”: the crime has been since long committed before anyone discovers it, as in the case of most homicides. Of the 25 % that is “confrontational” crime, the researchers found that most people will telephone someone else, relative or neighbour, before calling the police. Not how quickly the police arrive on the scene is of paramount importance, yet how quickly someone calls the police in the first place. On top of that it turns out that conventional police tactics are constructed around crime being mainly a public event. That may have been the case in the past but today people spend 90 % of their time indoors. Most crimes today are committed in private places behind closed doors, which renders random patrols and rapid response almost useless in catching criminals in the act or deterring crime.

The conclusion is that most of the police work is not “lights and sirens” stuff.

Mostly an encounter between the police and the public, especially in the larger urban centres, is rare today. The citizen and the police officer never saw each other before and will never again. Three of every four encounters between police and citizens involve the automobile, which usually means bad news for the citizen. More than 80 % of all the violations of the law are traffic offences. In any business, “stranger on stranger” is a recipe for failure. In police matters it is also a recipe for danger.

The second reason why this relationship is wrong for policing is in the field of officer safety. When discussed, the subject brings to mind such things as back up, body armours, tactics and so on. For sure, these are all-important aspects, but the best single officer safety tactic of all is to be well known personally as an individual police officer. Even criminals seem to have difficulty hurting constables they know. But conventional police tactics and strategies keep the police and the public segregated from each other, and so they come together only in formal, confrontational, “bad news” situations.

The conclusion is that conventional methods of crime fighting hardly have any influence on the crime rate, and by paying attention to the improvement of the relationship between the police and the population, the feeling of insecurity consequently diminishes.

B. THE ANSWER: COMMUNITY POLICING.

There are three levels to give a definition of the concept of community policing: the manager, the organisation, and the beat officer.

(1). The philosophy of community policing for the management.

Since the police can not guarantee the security of the citizen from an isolated position, the population has to play an active and co-ordinating part in assuring everyone's safety. To solve the problems of the community, the police and the population have to co-operate. The solution of the problems of the community has to lead to improvement of the quality of life. Those are the dominating starting points of the philosophy of community policing. At the same time this reorientation must lead to a better integration of the police in the community and to restore its legitimisation which was lost due to the isolation. An increased legitimacy will lead to a greater flow of information from the population to the police, which will increase the efficiency and the effectiveness of the actions of the police.

The manager should orient the police externally, which means that the organisation should focus on the environment, particularly on the customer of the police product and on his expectations. The historical lack of this principle implicated a diminished quality of service. Service of a high level is the first condition to come to co-operation between public and police. Participation of the population in the decision on what the police tackle is essential to recognise the needs of the public and to satisfy its wishes. This improves the co-operation with the public and raises the flow of information. The relationship between the police and the population is essential.

In this matter, the literature distinguishes three kinds of relationships:

the first one defines this relation as a "harmonious co-operation", "an aim to the collective welfare" or "the demolishing of the wall between the police and the citizen";

the second approach refers to a "partnership", in which the police and the population co-operate to reach the common goals which are mainly stipulated by the police ;

in the third approach, the police take into account the expectations of the population and presume a certain amount of influence of the public in its policy. The police listen to the population to increase the level of quality service. An advanced approach, which is called "problem oriented police", integrates a form of "accountability" and

responsibility of the police regarding the public that influences the strategy of the police.

Common to the three approaches is the higher visibility of the police.

The assumption is that the police should be a public service, which is influenced in its strategy and policy by the population. Within the limits of the democracy, the priorities should be defined in dialogue with the population. An external oriented organisation is not only related to the police product, but also to the effect of the product on the customer.

(2). The philosophy of community policing for the organisation.

Community policing requires change of the organisation. Decentralisation, de-concentration, and de-specialisation are the three basic organisational principles of the new approach. They are the levers to promote the external orientation of the organisation.

Decentralisation consists in putting the responsibilities on the lowest possible level of the organisation. This way one reduces the red tape and the motivation and the autonomy of the fellow-worker increase.

De-concentration aims at a maximal spreading of all policemen over the whole territory to have the highest possible contacts with the population. Therefore the officers are linked as much as possible to a fixed territory.

De-specialisation: by diminishing the specialisation, the constable has to develop as many skills as possible so that he does not need to refer to other services when the citizen calls for help. Thus the organisation is not too much devised, which increases the quality of service.

(3). Changed tasks for the police officer as an executive.

The organisational basic principles need to be explained to the policemen at the level of the executive. The new "community policing cop" has to get out of the isolation of the motorised surveillance and to re-establish the personal, face to face contact in his area, as a constant contact with the "law-abiding people" is necessary. Along with this group the beat officer looks for creative solutions of local problems such as crime and fear of crime, disorder and decay. This mutual relationship is based on a mutual confidence. The police officer is the catalyst who increases the capability of the population to solve

its problems. He replies to the calls and makes arrests, but he does more than these limited actions and seeks to anticipate by means of long term initiatives that ameliorate the quality of life.

John ALDERSON, who introduced community policing in the police of West Devon and Cornwall - in Great Britain, says that community policing can be compared with a tree and its roots. Community policing are the roots, the patrols and the intervention teams are the trunks of the tree. The specialised forces are the branches. Community policing is an essential part of the modern police system. Approximately 25 % of the police force should work for the community at the bottom of the organisation, 50 % should be on patrol service and interventions. The remaining 25 % should work in specialised services.

The community can not be described as in exact sciences. In the geographical sense it is a local compilation of entities with religious, ethnic, cultural or social groups. Some of them are constantly changing and have little corporate sense, others are socially unstable.

After having identified the communities, the next step is to analyse all the demographic aspects: crime, fear of crime, danger, poverty, social tension, pollution, unemployment, social provisions, and so one.

Now we can make a demographic profile of the community and we are able to adapt our services to fulfil its needs. This is phase one.

Phase two consists in the organisation of a public meeting with the representatives of "the civil society", which is to be preferred to the democratic party-politics. Representatives of the social services, educational and youth organisations, trade and sport organisations, housing-boards, governmental and municipal institutes and of course the police.

After this public meeting an advice committee is established as phase three. This committee is the key to community policing: the population and the police together define their objectives.

In phase four the police have to select and to train the men and women who will contribute to the policing of those communities. Not every policeman has the qualities to fulfil the task of community policing. For this reason we need an adequate selection system and training. The policemen and -women require a lot of skills : the capability of giving advice, of keeping an eye on juvenile delinquency, of looking for the safety of elderly people to name only a few. To be able to fulfil this task, they have to know the organisations to co-operate

with. Community policemen have to know that they are still responsible for tracing criminality and maintaining the public order in their communities: most of the criminality is committed locally by members of the community. Some people underestimate the work of the community policeman because they have prejudices and because of professional ignorance.

Very often the police opinion is different from the one of the population. In most of the cases, the people call the police for advice, the restraint of the local juvenile delinquency, for prevention, and count on a preventive and reassuring helping hand. On the contrary, the police thought that the population judged them by the number of prosecutions they had made.

Though 'the old way' of working has lost its glory, some people within the police seem to cling to this method. They forget however that as policemen they should be concerned in the first place about the protection of the individual freedom and the maintenance of the moral and legal justice.

3. PART TWO: CONDITIONS FOR THE ORGANISATION.

CULTURAL AND STRUCTURAL FACTORS.

If the police want to emphasise a greater interaction with the community, and to have an increased managerial autonomy and accountability, improved service supply, the organisation is to become "flatter", or less hierarchical, more efficient and less process oriented, less driven by reactive responses to citizen mobilisations.

A new jargon, core principles, and service rhetoric accompany the community policing discussion. Topics such as developing values and mission statements, advanced training and human resource development, improving customer relations are central features of the new "language" of the police. Community policing discussions resonate with ideas about "getting closer to the customer", "sticking to the knitting", and creating an internal organisational culture emphasising "autonomy and entrepreneurship". If community policing is to become a central feature of the law enforcement, if they are to accommodate the radical changes implied by community policing proponents, the institutional framework and organisational apparatus of police organisations must be changed. The success or failure of community policing is in large measure affected by the organisational structures and processes that characterise modern-day policing.

Moreover, the internal cultures of these organisations, together with structural and technological considerations, are also expected to shape the success or failure of community policing implementing efforts.

This is true for several reasons:

- first, police organisations have been some of the most intractable of public bureaucracies, capable of resisting change efforts
- second, the history of police organisational change has generally favoured the police organisation over other institutions bent on changing it. Organisational adaptation in police bureaucracies has tended into one direction: the change efforts were adapted to the organisation, rather than the organisation adapting to the intended change. Confirmation of this proposition is that most of the policing systems are more or less organised and implemented as it was at the turn of the century.

LEADERSHIP

The definition of leadership is simple: “going out ahead to show the way”.

In the conventional model of police management, the chief of police sits enthroned atop a pyramid of ranked senior officers. This model accepts the myth of an omnipotent supreme leader, known as “the boss”. It creates the delusion that all leadership resides in that one lofty person. The natural consequence is that all other ranks think, “follow”. Inevitably these followers disclaim their responsibility to lead at their own level and blame everything on the boss when things go wrong. A “we - they” mindset dominates. In such a culture those in charge only hear the echoes of their own opinion, there is no intellectual diversity. Of course the face of the organisation, in this case the police officer on the street, is looking up too and in the process walking all over the people we are supposed to be serving. These heads need to be turned around. The pyramid must be turned upside down, so that each level is looking out for the welfare of those below and the process making new leaders.

CREATING NEW HEROES

The great leaders of history were invariably mentors to others. They naturally seek for ability in others, and when they find it they have the courage to liberate it. Leaders just seem to have the peace of mind to champion the cause of others.

VISION

The first step in good management is to ask the question: “where do you think you are going?”

Nothing great is ever achieved without enthusiasm. Enthusiasm is a rare to find in the police management. Yet a capable leader will find it essential to create enthusiasm for the cause. Enthusiasm is imagination over intellect, it is the child in us winning out over the adult.

4. PART FOUR: COMMUNITY POLICING IN THE BELGIAN GENDARMERIE: CHANGE OF CULTURE AND QUALITY IMPROVEMENT THROUGH PROJECT MANAGEMENT.

A. REASONS FOR THE CHANGE PROCESS.

The reasons for the gendarmerie to adapt its organisation will sound familiar to you. At the most, the size of the change can surprise you, because no single aspect of the organisation remains unchanged.

The evolution in the demand for police care is a first reason for the changes. This evolution is related to the increasing demand for police care as well as the change in its nature. The public asks attention for the local safety problems, especially those that have been neglected by the police up to now. At the same time, another approach is asked: the control of the safety problems has priority over the traditional policing style.

All this implies that more and especially other things are asked from the police and that they have to reconsider their concept of rendering service.

The second reason for the change is the increased attention from the political world. In the eighties Belgium was confronted with tragical incidents which shocked the confidence in the police and the judicial system. The government took a lot of initiatives under which the demilitarisation of the gendarmerie was one of the most striking, and the law on the police function the most radical one.

The third reason for change were the gaps between the gendarmerie, the government and the public:

- the gendarmerie was considered to be too distant from the people. Our police service is perceived as more authority oriented than as public oriented. Yet it is a common saying: if it is serious, you have

to call the gendarmerie because people praise our correct attitude and good performance.

- the gendarmerie used to have all characteristics of a military bureaucratic organisation, strongly centralised and over regulated. This made the organisation impenetrable to the outside world. The leadership style was not appropriate nor for a police organisation nor for modern personnel management.

- we were blamed for our autonomous attitude towards local authorities.

- the gendarmerie had a traditional vision on police work. The reactive waiting for incidents and the emphasis on the more serious criminal offences were perceived as shortcomings by the government and the university researchers in policing.

It is of little importance whether we agree with this perception or not. More important is to know that this perception exists, because then you can react in two ways: either you correct your own attitude where possible, or you try to influence the perception.

A fourth reason for change was the limited and even decreasing budget.

The fifth reason was that the gendarmerie had to follow the tendency of all the Belgian police forces to adapt their organisation to the new reality, under the pressure of some political ideas about the construction of one integrated police service.

B. WHERE TO, OR THE MAIN ISSUES OF THE NEW POLICY.

From the analysis of the environment, the gendarmerie deduced the following basic principles of its policy:

- Evolution in the demand: definition of the mission and strategy.

More and other demands, linked with the uncertainty for the personnel due to all kinds of events in the environment (especially political declarations about a unified police force) urged to clarify the goals of the gendarmerie. At the same time it had to be clear what kind of new service was required. Therefore a mission and a strategy were developed. I will come back to this in what is to follow.

- The increased attention of the authorities: we consider this as a positive evolution. It is logical that the authorities responsible for the policy indicate the priorities of the police. They have to decide which security problems are important and what kind of answers the police may give. The gendarmerie can participate in this decision making process, and we even think that our participation is necessary when

the authorities have to make well-founded choices about the safety policy. In this context it seems important among other aspects that the gendarmerie's local policy is bent towards the local authorities, and that we answer for our actions towards them.

■ The perception is not good: no window dressing but continuous and tangible results. Only the public and the authorities are reliable to assess whether the gendarmerie is doing a good job or not. These statements are for the gendarmerie the ultimate performance-indicators. That is why we choose an approach based on continuously achieving visible, concrete improvements for the citizens and the authorities. These improvements are the contents of the projects of what we call "basic police care with quality".

■ The last main issue is the search for optimal efficiency.

C. VISION OF THE FUTURE: THE MISSION STATEMENT, THE BASIC PRINCIPLES AND THE SHARED VALUES.

The gendarmerie did not develop a mission statement to cope with the latest management trends. There were simply enough reasons to do so:

■ if you want people to co-operate in the future, they need to know what kind of initiatives they are expected to take, and they have to know the main issues of the policy. The bigger the organisation, the more complex the environment, the higher the need for a structured message.

■ a second reason was to get the external environment to know what the organisation stands for and what it can realise in society. This allows the expectations to be orientated

■ a third reason is that the legal basis of a police force is too complex, and hardly inspiring to encourage administrations to renew. On the contrary, some do use laws and regulations in the first place to protect themselves against change.

The mission statement of the gendarmerie reads as follows:

"The gendarmerie will, as a general police force, contribute essentially to the public order, security and health, particularly by:

— protecting, helping, and reassuring the citizens ;

— preventing or stopping criminal offences or disturbances of the public order."

The basic principles to give shape to this mission are:

"The gendarmerie will do this:

- according to the expectations, concerns and feelings of insecurity of the citizens;

- by a multi-agency -approach ;
- in a judicious and reliable way ;
- taking into account the international developments.

The shared values supporting this mission ethically are:

- respect the individual rights and liberties of each citizen, particularly by using our power in a strict minimal and judicious way and have them respected;

- respect the democratic institutions by giving openly account of our actions ;

- demonstrate impartiality, absence of bias and integrity;

- being inspired by the will to serve, characterised by :

- a permanent availability ;

- continuous improvement ;

- the optimal use of the adequate resources ;

- openness of our actions ;

- promote a positive climate at work.

A lot of police organisations, which claim to choose for a transition process, often have beautiful visions, well sounding mission statements, and a clear concept of what community policing should be.

A few more have elaborated strategic planning and policy documents that describe the desired future in more details.

However, a systematic and structured approach to make this vision operational and to implement it, is often lacking.

Usually there is no clarity about the operational goals, about the deadlines and the milestones of the implementation process, about the programme calendar, about the choice which way to follow and about the way the progress will be assessed.

In the last part of my lecture I hope to show you how the gendarmerie has tried to avoid these common causes of failure.

D. OPERATIONALISATION OF THE COMMUNITY POLICING PHILOSOPHY IN THE GENDARMERIE.

The concept of basic police care consist of service of the gendarmerie to socio-economic entities in order to solve problems of safety and security, in co-operation with the local population and in co-operation with the authorities.

The target group of the basic police care are the local communities, struggling with disturbing, irritating problems such as burglaries, mugging, vandalism, drug-abuse, traffic accidents, and so on.

The aim of basic police care is to prevent and to control local problems. Only the local communities and authorities decide which are the important problems.

The supply of basic police care is broader than the traditional patrolling, the answering of calls, the investigating of crime.

Basic police care includes:

- giving of advice about the way to prevent and to control security problems,

- actions to dissuade offenders to commit a crime,

- activities to regulate when incidents occur or when events are taking place,

- crime investigation,

- supply of aftercare to victims.

The aim of this offer is to cope with local security problems in a creative way, by dealing with the causes of the problems and not with the symptoms.

The most important principle of basic police care approach is the concept of improving the quality of the service we offer to the public. The gendarmerie has operationalised the quality idea by translating it in standards of good practice at station level based on two pillars: the high quality level and the reliability of the quality.

The six key elements of the high quality level are

- n professionalism and creativity in the way the problems are dealt with

- flexibility by setting time free to anticipate where necessary

- individualised approach of the client

- high visibility and reachability

- accessibility and availability

- high speed of the intervention

The key elements of high reliability of the quality are

- national quality standards

- public surveys to measure the customers satisfaction

- accountability to the local authorities about our policy, priorities, and results

- audit

- the respect of the shared values

- lay visitors in the future

These guidelines and the general quality principles are the framework in which the project groups can work.

The goals of pilot projects were both external and internal:

the external objectives were

- the improvement of the quality level of the service (for example the reception, the aftercare,...)

- the creation of new kinds of service for the public (for example sector policing, revisiting of victims,...)

- customer orientation of the front office personnel

- improvement of the effectiveness of policing activities

the internal objectives were

- a cultural change from an attitude of command and control to an attitude of collaboration and teamwork

- stimulation of the will to improve, to be creative and to innovate

- additional resources only provided when necessary to improve the quality of service for the customer

- stimulation of lateral communication instead of vertical

START OF THE QUALITY IMPROVEMENT PROJECTS

A limited groups of 14 units was chosen and put in a horizontal network, supported by a facilitator, and a co-ordinator who had direct access to the top management. This structure is vital because the intermediate management try to interfere constantly.

The projects were supported by a specific budget, to be able to allocate quickly the necessary resources the projects need to progress. These resources had to be linked to the goal: the improvement of the quality of service.

At the starting meeting the commissioner demonstrated high commitment, which is very important to counter the clinging to the old system.

The head of the project was the commanding officer who selected a team of 6 up to 8 persons representing the different ranks, all of them volunteers.

The subject of the project was chosen by the project group, within the lines drawn by the manager.

Thus the strategic framework of the top management was filled in at station level, where the service is produced.

The project groups were allowed to reject the existing rules if they impeded the improvement of the service.

After the first series we started phase two.

The pilot units tackled a second project and agreed to work on a subject that the top management considers to be of strategic importance.

A second series of projects were started, proceeding exactly like the pilot projects, but incorporating the new elements that came out of the first projects.

All the units implemented parts of successful projects, by so called "oil stain"-technique, the technique of the approved recommendations and the technique of the project reports.

The results of the second phase were:

- First of all, the 14 pilot teams presented 90 small improvements to the other units. We call this the external oil stain.

- Secondly, there was a kind of cultural breakthrough: there was almost no scepticism anymore, there is a dynamic lateral communication, the pilot units use the methodology in daily functioning, the units try to solve their problems themselves and the supporting departments begin to accept the internal customer orientation.

- Thirdly, the understanding of the community policing philosophy is deepened.

At the beginning of 1996, we started phase three.

A project was started in the 33 units that were left; and we implemented the idea of continuous improvement in the pilot projects.

The improvements of the pilot projects were consolidated and transformed in manuals that describe the successful practices, and for the national standards of quality service.

This year we went even further. Not only did we strengthen our effort to continually improve the quality of our services, we strove at developing a policy plan in every basic police unit. This policy plan that is drawn up in consultation with the other partners and the authorities, leads to determining the priorities with regard to the insecurity phenomena that are pointed out by the population and by means of police statistics. Every basic police unit handles at least one insecurity phenomenon by means of a project. The authorities and the population are involved as much as possible, to ensure that the police work primarily on the problems the population and the democratic representatives find most annoying, and this in a way that they approve of. That way one gains the confidence of those one serves.

5. PART FIVE : PUBLIC ORDER POLICE

A. INTRODUCTION

As a result of the vast socio-political changes that have occurred over the past few years, new approaches, tactics and techniques must be developed to align the management of crowds, with the democratic principles of transparency and accountability. Police actions must also be reconciled with the Bill of Human Rights and the statutory provisions pertaining to crowd management.

The emphasis has shifted from the **control** of crowds in the past, to the philosophy of crowd **management** where fundamental rights of all citizens are taken cognisance.

The changing circumstances place a high premium on the fundamental rights of the individual. This requires the police to change and adapt its tactics and strategies according to the circumstances, so that the police without forfeiting its ability will still be able to prevent violence effectively during gatherings and marches.

B. GOALS

The goals of Public Order Police are the following ;

To establish standardised procedures in the Police to manage crowds in such a way that these conform to democratic values and accepted international standards.

To install an approach in public order police, of acting at all times in a professional, acceptable and an effective manner; in a way that is community orientated and to be accountable for every action. The actions of public order police comply with the following principles;

— Upholding the constitutional rights of the individual or groups of people to voice their concerns/ grievances/ feelings/ opinions, without infringing upon the rights of others,

— Acknowledging the rights of citizens and the community to demonstrate peacefully without infringing on the rights of others,

— Being firm, fair and impartial,

— Being predictable and tolerant.

To accomplish the following ideals for crowd management situations:

— No loss of life,

— No damage to property,

— No injuries,

— All citizens satisfied with the conduct of the police,

- All citizens present at a gathering to feel safe and secure,
 - Police officers will not be requested to place themselves in situations where unacceptable risks have to be taken and.
- To perform all tasks effectively and efficiently.

C. PRINCIPLES OF CROWD MANAGEMENT

All interventions by the police will be prepared and executed according to the following basic principles of crowd management:

- The legal aspects of crowd management,
- The situational appropriateness at that particular time, taking both the participants and non participants into consideration,
- The full utilisation of suitable means available,
- The proportionality of the means which is used on the participants.

Legal aspects of crowd management

In terms of the Constitution the powers and functions of the police are to prevent combat and investigate crime, to maintain public order to respect and secure the inhabitants and their property and uphold and enforce the law.

The police is an institution of the State which is tasked to uphold and safeguard the fundamental rights of every person as guaranteed by the Constitution.

In terms of the Bill of Rights everyone has the right to gather in order to protest and to give petitions peacefully and unarmed. These rights are confirmed in the Constitution and also the limitations on the carrying of weapons must be adhered to.

The police is at the service of a society which is constantly developing and therefore, it is their responsibility to respect and protect the said fundamental rights of both participants and non participants at the gathering of crowds. This means that every action of crowd management must be in line with the Constitution, the Police Service Act and the Regulation of Gatherings Act.

Before any intervention in crowd management, the police must know under what authority they may intervene and also which legal restrictions the authorities imposed, as this would influence decision making during the gathering.

Situational Appropriateness

Situational appropriateness is the assessment by the operational commander of a public order situation and the taking of the most appropriate action at that time.

The legal aspects are not the only factors that will determine the intervention of the police in crowd management. The situation in which these interventions will take place must also be considered. Thus, the operational commander must consider the situation at that specific moment and in that specific area in terms of the legal provisions. It is the operational commander's responsibility to take into account the situational appropriateness. To do this correctly the operational commander needs continuous and accurate information on the situation at all times.

This could mean that in some situations the operational commander could make certain concessions. If the participants are peaceful for example, the participants could be allowed to talk to the opposing party or to come closer to a building which was not initially agreed upon during the planning phase.

According to the principle of situational appropriateness, arresting people at the scene is not always viable, as this could antagonise and aggravates the crowd even further. One can proceed to the necessity of making arrests at a later stage when the persons are isolated and away from the scene.

During an operation where individuals or crowds are hostile towards the police, verbal abuse, minor incidents of stone throwing etceteras should be tolerated in order to defuse a situation.

Situational appropriateness also means taking advantage of intelligence concerning all aspects of the gathering and all people involved, for example steps could be taken by the operational commander to search or isolate those that intend bringing weapons to a gathering. Negotiation during the planning phase should be used to reach agreements before the march begins.

Optimisation

Optimisation is the optimal use of equipment and personnel to reach or obtain the goal set out in the planning phase.

The optimal use of equipment and personnel is only possible when a complete analysis is made of the risks involved in the situation. This analysis entails the consideration and studying of all factors which could possibly influence the effective achievement of a proposed goal, with the aim of finding the most suitable solution for the problem.

The analysis will always take into account all available intelligence and information concerning the mission to be accomplished. Intelligence and information include the following: the means and man-

power at the disposal of the operational commander, the involvement of other public services, the participants in the gathering or the crowd, the non participants, the location, the safety of all persons involved and all other principles of this policy.

In general, this principle will lead to an operational plan which will always include the involvement of information gathering teams, a traffic service, units to protect key points and a reserve.

By using and analysing all available intelligence, the operational commander can take the necessary precautions to protect key points (any place or building near or along the planned route) with the minimum utilisation of manpower.

Reserve sections or platoons that will not be visible to the participants should be placed at strategic locations, yet close enough to react to any potential situation of violence. These reserve sections or platoons will reinforce members at positions where the violence is present, assist members to push back the crowd towards the agreed route or to assist in arresting identified ringleaders.

5. Proportionality

Proportionality is the proportion of means applied during a public order situation by the operational commander.

Members should be suitably equipped according to the circumstances before being deployed. During the planning phase the use of less lethal equipment should be determined.

The force that is used must cease immediately once the objective of the operation is obtained.

D. PREPARATION FOR CROWD MANAGEMENT OPERATIONS

Levels of responsibility

To determine the level of responsibility in maintaining public order, it is necessary to define the meaning of “ the maintenance of public order “. The definition of maintenance of public order is generally accepted as: “ **The policing of assemblies, mass actions’ and/ or gatherings of persons, whether peaceful or of an unrest nature** “.

As the maintenance of public order is the primary function of the public order police component, the policing of crowd management situations as mentioned in the definition, will be performed by this component.

Preplanning

Effective crowd management demands relevant and accurate proactive information. It is for reason that information must be gathered continuously, and all information and intelligence to assist the operational commander in preparing for possible actions by the participants during the gathering of crowd must be obtained.

Once notice has been given or information has been received about a demonstration, gathering or meeting that is going to take place, the following steps must be taken:

— Evaluate the complete crowd management process, including the threat of violence and levels of hostility that can be expected. Further proactive information and intelligence should be gathered and processed.

— All role-players, participating or affected by the gathering, must be identified and involved, for example the owners of the stadium, the local authorities, the leadership of organisations, etceteras. It is obligatory that these role-players shall meet prior to and after a march or gathering, this will ensure co-ownership of the successful proceeding of the march or gathering.

— In terms of the Regulation of Gatherings Act, the local authorities must hold a meeting with the police and the convenor of the demonstration in which mutual agreements are reached during the planning phase.

The importance of constant two-way communication, negotiation and liaison among all the relevant role-players cannot be overemphasised. The organisers must be made aware of their responsibilities should the prior agreement be broken.

The co-ordinating and operational committees

Once the relevant local authority or magistrate has approved the application, all role-players should meet once again to discuss any restrictions and iron out logistical difficulties.

For operational purposes two separate meetings should take place. All the possible role-players involved in crowd management should be invited to the first meeting and will be part of the co-ordinating committee. During the second meeting, only the authorities and the police will be present. These authorities and the police will make up the operational committee. A proposed list of role-players of these committees is attached, marked annexe A.

All negotiations and consultations will take place within the framework as set out in the Regulation of Gatherings Act.

E. EXECUTION

An ordinary crowd gathering requires the following involvement by the police.

Members of the police are to be structured, organised, well trained and provided with suitable protection, and equipment before being deployed. A detailed briefing, during which the line of command is clearly defined, must be given to all the members involved. During this briefing, the levels of force must be predetermined and clearly explained to all members and that it can only be effected by instruction of the operational commander. Force shall be managed in a professional and disciplined manner and with in the terms set out in this policy.

Police officials could be placed in the crowd and surrounding areas, close to key points, to collect information on the development of the crowd gathering and to pass the information on to the operational commander.

Methods of execution

The policy towards crowd management will be one of a gradual build up from negotiation, through the implementation of defensive measures, to the undertaking of offensive operations.

Continuous contact at the scene is necessary with organisers through direct communication, negotiation and mediation. Continuous dialogue with the organisers allows the operational commander to set the limits of tolerance and to detect the possible sources of tension. It also guarantees and improves dealing with potential conflict, by resorting to appropriate persuasion and the use of necessary tact.

Even if problems arise, the first step to solving them must still be continuous dialogue and communication.

Should negotiations fail, the next step would be to contain the situation, to protect critical points and non-participants through the implementation of defensive measures. In these types of operations it is important to maintain a distance between the demonstrators and police personnel by means of non-violent methods.

Should defensive measures fail, the participants will be warned in accordance to the Regulation of Gatherings Act regarding the measures which are going to be taken against them such as a tonfa baton charge, teargas etceteras.

Should the above-mentioned warning not archive the required goal, the reserve/reaction section or platoon, which will start the offensive measures should be brought forward as a deterrent for any further violence.

A second warning should be given before the start of the offensive measures, giving innocent bystanders the opportunity to leave the area.

The police must at all times make provisions to identify perpetrators during the course of action. This can be done by means of video coverage, photographs, witness building or other means to gather evidence at the scene, so that the perpetrators can be arrested at a later stage.

After every offensive measure, follow-up actions must be launched as a proactive measure to prevent groups reforming and continuing the violence.

Feedback concerning the operation must be continually conveyed to the operational centre.

Record keeping of the execution of any crowd management tasks is essential. The operational commander must appoint a record-keeper and a video operator.

Dogs may be used for crowd management purposes in preventive operations only and with due consideration to the sensitivity of the community.

When a spontaneous event occurs, the following steps should be taken:

Identify the leadership element in order to establish communication and negotiation Set up a mobile Joint Operational Centre (JOC).

Inform the local authority of the gathering and if possible the reasons or purpose of the gathering.

The situation should be managed by applying the procedures indicated in this policy document.

The use of force

During operations POP units may have to use force. The use of force must meet the following requirements:

Corresponding to a gradual police response, in terms of the situational appropriateness and deterioration in the mood of the crowd.

Proportionate to the threat.

Reasonable in the circumstances

Minimal to accomplish the goal.

No more force should be used, or harm done than is necessary to accomplish the set goal.

Initial alternative options such as water canons (if available), tonfa and shield, chemical agents (teargas etc.), pyrotechnics (smoke grenades, stun grenades etc.), should be used as first option.

The use of rubber bullets (shotgun batons) may only be used to disperse a crowd in very extreme circumstances according to the law in order to prevent future injury or when the less forceful methods have been ineffective.

The use of lethal force is only justified in the conditions laid down in the principles of criminal law and the Regulation of Gatherings Act.

Media.

Media participation is to be permitted and encouraged. The media can play an important role in being transparent and also used to the advantage of the community, for example by keeping the community up to date on what the situation is in relation to traffic etceteras. It is therefore important to have a media liaison officer on hand at all times.

F. DEBRIEFING

Debriefing must take place after each march or gathering. All relevant role-players for example organisers, police, marshals etceteras must be present. This would already have been determined during the planning phase.

A second, formal debriefing session, for the command structure of the operation, must be held at a later stage.

Record keeping of operational plans, all reports on the execution of operations and debriefing reports must be kept by the unit commander for a period of three years at a POP unit.

The counselling and support of members by the helping profession is essential to defuse members involved in shooting incidents during crowd management situations.

PART SIX: THE NEW POLICE

A. The situation before

There were three police services in Belgium:
— the municipal police

- the gendarmerie
- the judicial police

The government took Increasing attempts of co-ordination as an answer to the “war between the police services” and there was a material support for the 3 police forces to make them more operational.

B. The causes

First of all, there was the failure of the pentagonal consultation as a coordinating instrument. The vertical division of tasks led to more competition and the police authorities did not take enough their responsibilities in the field of steering the policy of the police. The ‘Belgian’ political appointment system did not make the police effective enough and there was a lack of scientific police.

C. The immediate cause

The case ‘Dutroux’ of missing and murdered children shows a lack of steering by the judicial authorities and of Co-ordination and cooperation between the 3 police forces.

A committee of experts formulates a political not acceptable proposition: merger between gendarmerie and national judicial police, and conservation of the municipal police.

There was no consensus between political parties nor in parliament about the new police, so of the government took an initiative: creation of one national police and conservation of the municipal polices.

D. The flashpoint. The Escape of Dutroux

Public enemy number one managed to escape while he was consulting his files in Neufchâteau. The opposition joins the majority and made the Octopus- agreement.

This was a “Belgian” compromise: there is a separation between administrative and judicial police matters. More responsibility is accorded to the politic authorities and the steering of the policy is done by security plan. Autonomous police areas produce the integral basic police care. The respect for the democratic municipal institute is preserved. The federal police stands for specialization, subsidiarity and support and there is an integrated functioning by a ‘functional’ liaison between the federal and the local police. The principle of ‘minimal’ equal level of service is introduced.

E. The new police

The federal police started on 01/01/01, and 196 local police zones started on 01/01/02.. There is a functional liaison between local and federal police. The local police is constituted of 196 police areas that have autonomy within legal framework. They are responsible for the basic police care based on the principles of community policing and for the maintaining of the public order and for the judicial police.

The steering is done by the Local security board that draws up a Local security plan.

The federal police does specialised tasks, super local tasks and gives support and subsidiary support to the local police and police authorities.

The steering is done by the National police board that draws up the National police plan.

The basic principles of this new police are that it is one police for public order policing and for judicial police activities.

The Belgian police system is an Integrated system: there is a “functional liaison” between the local and the federal level, not a hierarchical system.

More responsibility is give to the police authorities and the principle of “minimal service” guaranties that the citizen enjoys the same level of police service all over the country.

CONCLUSION.

As a conclusion to my presentation I would like to mention the concrete results of our approach.

We think we have developed a concept of policing that suits both the external environment and the change process in the gendarmerie.

First of all we externally combine the advantages of the community policing philosophy with an improvement of the quality of service. Internally we evolve from a reactive symptom approach to a more anticipating approach by tackling the causes of the problems.

In the second place, the project working implied a cultural change in the direction of customer satisfaction.

Thirdly the image of the gendarmerie has changed, and the perception the authorities and the public had of the gendarmerie has improved.

Finally, since about a year or so the South African Police have shown a great interest in our changes over the last few years. Since the fall of 'Apartheid' they too were faced with the need to adapt to the new reality. After visiting some other police forces all over the world, they finally turned to the Belgian gendarmerie for help and advice.

In the end, the case Dutroux showed that an event can provoke and accelerate a change process of a police system. Anyway, in Belgium it led to a total change of the police: the three traditional forces merged to one police, integrated in two levels.

At this occasion, it changed from a police force to a police service.

REFERENCES

John Alderson, Policing freedom, a commentary on the dilemmas of policing in Western democracies, Plymouth, Macdonald and Evans, 1979.

Dennis P. Rosenbaum, The challenge of community policing, Testing the promises, Sage Publications, 1994.

Tom Vanden broeck - Cristian Eliarts, Community Policing, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Algemene Rijkspolitie, Politea, 1994.

Roger Vande Sompel, Belgian gendarmerie : A force to change, Best Practice, March 1996, IFS Limited.

Chris Braiden, Why change ?, Leadership, Consulting inc., 40 Glen Meadow, St Albert, Alberta Canada.

South African Police Service, Public Order Police, Policy document on crowd management.

P. HOBGING

PRESENTATION

“POLICE REFORM IN EUROPE AND UKRAINE: PLANS AND TRENDS“

Police reform is a **universal topic**: it is currently pursued anywhere in the world as can be seen from government websites from **Azərbaycan** to **Zambia**. The theoretical concept of modern policing (as well as practical models intended) are comparable if not identical in the entire world among democratically oriented states. But, of course, current working sites within the reform process may vary according to the specific social, economic or geographical situation of each country.

Whereas most countries in Western Europe and North America have established **democracy-based police-systems at the latest after WW2**, this process is not yet accomplished in other parts of the world affected by long-term authoritarian systems, especially where combined with the experience of recent military conflicts. Within the European region, this applies particularly to the formerly communist countries of central and eastern Europe (CEE) and the former Soviet Union (FSU) (post-authoritarian situation) as well as the former Yugoslav states (post-conflict situation).

1. Democratic policing, as commonly understood and endorsed by the UN and the Council of Europe¹, comprises the following core elements:

- provision of **security to citizens and communities** (rather than to a party or to the state) as the primary goal
- **accountability and transparency** in the performance of duty
- **professionalism of service** as primary objective in the sense of police possessing the necessary skills to perform their assignments
- **demilitarisation of police forces** (militia forces, gendarmerie etc to be transformed in civil police)
- **representativeness of staff** in relation to individual ethnic groups within multi-ethnic societies

¹ UN Code of Conduct for Law Enforcement Officials as adopted by GA assembly 34/169 of 17 December 1979; Council of Europe Recommendation Rec(2001) 10 on the European Code of Police Ethics of 19 September 2001

— **integrity management** as a central function of police administration,

— **semi-autonomous status** of the police organisation and system

— treatment of **police as citizens**

2. Within the **European Union**, although the above core elements have become integral part of policing traditions, there is still the necessity of adapting systems to the changing needs of society. This is notably true in relation to the provision of improved police efficiency even in times of budgetary shortages/scarce resources.

2.1. Within **national police organisations in the EU**, reform processes are directed towards the better exploitation of existing resources notably by the following means:

— restructuration of police services in view of reducing the number of separate forces and avoiding duplication of efforts in **Belgium**: federal level (including the central services of the former Gendarmerie and the Judicial Police) and the local level (former municipal police forces and territorial brigades of the former Gendarmerie)

— transformation of border guard/border police (having become largely superfluous due to European integration) into a federal police in **Germany**: the former Bundesgrenzschutz became the “Bundespolizei” with competences extending to the entire territory (instead of the border area only)

— alignment of structures and operating modes of the 43 independent police forces in place in the **United Kingdom**. The overall aim is to allow police staff to focus its working capacity on genuine police work (crime prevention and detection) by (a) reducing the heavy bureaucratic burden currently on the shoulders of all officers and (b) transferring minor aspects of disorder to suitable support staff (“Community Support Officers”), which will be part of an “extended police family”. Important to note, that this does not represent a transfer of police powers to private entities, because the state police does maintain the control and supervision of all support staff.

2.2. At the **central EU level**, the reform trend aims at an **increased interlocking of national police services**, rather than creating a single EU police service.

The specific EU challenge lies in the fact that the common area of Freedom, Security and Justice has to be built upon the **co-existence of initially 12, then 15 and 25 distinct legal systems**; differently from the economic field, there **is no intention of aligning basic struc-**

tures such as harmonizing criminal codes or a creating a uniform EU police service. Much rather, enforcement integration in the EU relies on the idea of creating “catwalks“ between the different national levels, in order to resolve cross-border situations.

Main pillars of the reform are an enhanced level of **law enforcement cooperation**² and **joint institution-building in terms of common coordination and support structures.**

Major achievements include the creation of a number of institutional structures such as the European police office **Europol** (created in 1994/99 and based in The Hague, NL), the **Police Chiefs Task Force** (EPCTF since 2000) and the **Police College CEPOL** (since 2000, based in Bramshill, UK). There are furthermore technical infrastructures, in particular communication and database networks such as the **Schengen Information System SIS**, soon to be followed by the next generation SIS II which is not only capable of providing service to all 25 (and future) Member States but also to include finger prints, biometric data and photos. Also there are funding programmes such **AGIS** to financially promote EU-wide cooperation between law enforcement services.

Another cornerstone of joint EU policing concerns the **integrated management of the external EU border.**

The abolition of all controls at internal borders puts additional importance to the existence of **smooth but effective controls at the external EU borders** which have to take into account the interests of all 25 Member States. In order to ensure such efficiency and help to share the burden of Member States on the periphery of the Union, a system of integrated border management is gradually put into place.

The primary result of this initiative, launched by the Laeken European Council of 2001, is the creation of the **European Border Agency**, operational since 1 May 2005, based in Warsaw/Poland and headed by the Finnish border guard colonel Ilkka Laitinen. Furthermore more than 20 **Joint Police Centres**, composed of enforcement officials of neighbouring Member States, have been set up in border zones all through the EU territory, in order to facilitate cross-border action of operational and judicial services.

3. Police reform in Ukraine has been marked by a post-authoritarian situation characteristic for all FSU states. Main problems to be faced by FSU after independence related to the policing-concept “inherited“ from the Marxist-Leninist past, such as

² to be discussed in more detail in the presentation on law enforcement cooperation (see separate sheet)

- police being closely linked to the party-state rather than oriented towards the protection of citizens and communities
- police as a militarised body (“militia”)
- centralised hierarchical structures and little decision-making power of the individual police officer.

Considerable **progress** was made in the militia/police reform since 1991, notably through agreement reached on the following crucial items³:

- militia to focus mainly on the **individual and his/her interests**

- **simplification and decentralisation** of militia structure
- review of information policy, salary/rank structures and other **internal organisation features**

Foreign assistance to police reform has been provided notably through the **Council of Europe** in view of the creation of a **Network of Police and Human Rights co-ordinators** (1997-2000) and, as a joint programme with the European Commission, the training of police staff in **human rights** to be respected in daily police work (2004). The European Commission has supported police-specific projects especially in the framework of democratic institution-building and cooperation in justice and home affairs (cf. 2001 Action Plan). Specific allocations were made to the improvement of **border-crossing capacity** at various crossing points (Rava Ruska, Uzhgorod), fight against **terrorism, asylum management** (altogether 72 million EURO between 2000 and 2005).

The reform process has nevertheless been hampered by lack of financial resources which seem to have slowed down the practical implementation of reforms intended, notably the demilitarisation of the militia, appropriate increase of salaries to prevent vulnerability of officers to corruption, recruitment of high-quality staff. In addition, limited state capacities in law enforcement have led to the transfer of public tasks to private security firms (“multilateralisation of policing”).

Relevant international organisations and police experts, assisting in the police reform, stress several items of major importance still to be completed:

- **reduction of the bureaucratic burden** on police staff, which make that “perhaps as few as one quarter are directly employed to protect public order or tackle crime“.,

³ cf. Conception of MIA of Ukraine System Development of 1996

— strengthening of **militia/public partnerships at the local level** to enhance decentralisation

— revision of **training requirements** in view of providing appropriate practical skills for each rank and avoiding excessive theoretical/legal training (e.g. provide police managers with effective management techniques rather than requiring a law degree).

The importance of police reform in the framework of EU accession/neighbourhood criteria should not be underestimated: in a recent case, association negotiations were stopped because of non-compliance with police criteria of a partner country (Bosnia-Herzegovina).

Ukraine National Police Academy
Ukraine Verkhovna Rada
Kharkov, 13 October 2005
Kiev, 14 October 2005

**DR. PETER HOBGING,
BRUSSELS/FREIBURG**

PRESENTATION

**“INTERNATIONAL COOPERATION IN POLICE AND LAW-
ENFORCEMENT SPHERES“**

International cooperation has to the same extent become a crucial necessity for law enforcement as transnational crime has developed into a universal phenomenon at the beginning of the 21st century.

The intensity of cooperation quite evidently depends on the closeness of the general institutional framework: most intensive within the same state or federation, cooperation modes become most complicated between geographically and/or legally distant countries.

In terms of tradition, old-time cooperation went through diplomatic channels implying very cumbersome procedures and little probability of success. With increasing facility of travel, state actors had to comply with the trend and reduce the requirements for exchanging enforcement-related information, allowing representatives of foreign police forces to enter and act on own territory etc.

1. Universal level of cooperation between independent countries, e.g. in the framework of INTERPOL

Minimum assistance provided under the Interpol Model Agreement of November 1999 may include the following measures:

- **exchange of information**, spontaneous or upon request
- **observation of suspect persons, vehicles etc** in the framework of criminal proceedings.

Due to sovereignty issues affected by cross-border operations, such observation will normally have to be carried out by police staff of the party on whose territory the observation is carried out. More refined measures such as cross-border observation, hot pursuit, arrest and use of arms on foreign territory are normally reserved to close partnerships such as within the EU-Schengen region.

- Cooperation with regard to special investigative techniques such as **controlled deliveries**

2. Regional cooperation within the EU/Schengen framework

More intense cooperation has been agreed in the framework of the Schengen instruments of 1985/1990. These extensive cooperation tools were adopted to counter the crime risks arising following the abolition of border controls within the EU Single Market (completed by 1995).

The Schengen region comprises – besides 13 EU Member States (excluding the UK and Ireland plus the 2004 newcomers) – the non-EU members Norway and Ireland, with Switzerland following soon.

Besides the “minimum tools” referred to under 1. above, Schengen provided for the following advanced mechanisms:

- **cross-border enforcement operations on foreign territory** such as **surveillance** of presumed criminals (Art. 40) and **hot pursuit** (Art. 41)

- **direct communication between local services**, Art. 46(2)

- **exchange of liaison officers** (Art. 47)

- **creation of the Schengen Information System (SIS)**, allowing for rapid information exchange between enforcement services and sharing of database information on criminals, means of transport etc.

Still within the Schengen framework, a number of **Joint Police Centres** (JCC) have been set up since 1997 along the internal borders between Member States to coordinate cross-border activities. Following the first successful initiative taken by France and Germany (Kehl Centre on the Rhine river), the new concept spread rapidly all across the Union, even to borders with non or not-yet-Schengen members such as Switzerland, Czech Republic, Hungary, Romania.

Another innovative cooperation form consists of **joint border patrols** based on Art. 39 and employed even at external borders with not-yet-Schengen members (e.g. Germany-Czech Republic, Germany-Poland). Furthermore tests with **multilateral patrols** were conducted on the German-Polish border in December 2002, whereby the foreign officers from Italy, Greece and UK were also tasked with **passport control functions** at the border crossing of Frankfurt/Oder.

3. “Security partnership” – a new generation of bilateral agreements within the EU/Schengen zone

The new generation consists so far of agreements concluded by Germany with Switzerland (1999), Belgium, the Czech Republic (2000), Denmark (2001), Poland (2002), Austria (2003) and the Neth-

erlands (2005) as well as the new Benelux treaty on police cooperation of 2004.

The new agreements go beyond the limits of classical assistance in some striking ways as

- hot pursuit, observation and undercover investigation are **no longer subject to limitations in time or space** (in the past, cross-border action – if allowed at all – was confined to a border zone and certain time limits);
- enforcement officials are **entitled to arrest offenders on foreign territory** when caught in the act, and
- surveillance may also take place as a **preventive measure**
- local police offices may in urgent cases file requests for mutual assistance directly with a foreign authority (previously there was a multi-step procedure involving central authorities);
- staff engaged in cross-border operations can in certain cases be **vested with public authority of the foreign state** which allows mutual assistance between partner in cases of riot control.¹

4. Options for enforcement cooperation between Ukraine and EU

Given the existing examples of cooperation arrangements with neighbouring countries, it is well conceivable that such mechanisms be installed between EU and Ukraine as part of an evolving situation of close neighbourhood. This would certainly imply further progress to be made in building up mutual trust along the Copenhagen criteria, notably by completing the set-up of border guard and internal policing systems in line with democratic institution-building and the rule of law.

¹ A major instance of cooperation referred to is the 2003 G8 summit held in Evian, when a German police force of 1,000 officers equipped with armoured water-cannon vehicles assisted the Swiss authorities in maintaining public order.

СПИСОК АВТОРІВ

БАНДУРКА

Олександр Маркович – перший заступник Голови Комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності

БОНДАРЕНКО

Олександр Іванович – перший заступник Міністра внутрішніх справ України

БЕРГМАНС

Деніз – головний комісар місцевої поліції м. Альт, Бельгія

ГРИЧ

Віталій Максимович – радник голови Служби зовнішньої розвідки України

ГОББІНГ

Петер – экс-голова підрозділу “Співробітництво з поліцією” Європейської комісії, Бельгія

КАРТАВЦЕВ

Валерій Степанович – перший заступник ректора Національної академії Служби безпеки України

КРИВЕНКО

Олександр Васильович – заступник начальника штабу – начальник організаційно- мобілізаційного управління ГУ ВВ МВС України

КОШИНЕЦЬ

Василь Васильович – Голова Державного департаменту України з питань виконання покарань

КРЮЧКОВ

Георгій Корнійович – Голова Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони

ЛЕКАР
Сергій Іванович – заступник Голови Державної податкової адміністрації України

МЕДВЕДЬКО
Олександр Іванович – заступник Генерального прокуратора України

МОЙСИК
Володимир Романович – Голова Комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності

ПИРОЖКОВ
Сергій Іванович – заступник Секретаря Ради національної безпеки і оборони України з питань безпеки у зовнішньополітичній сфері, директор Національного інституту проблем міжнародної безпеки

СЕРЕДА
Григорій Порфирович – ректор Академії прокуратури України

ШАКУН
Володимир Іванович – заступник начальника Академії МВС України

ШИПОЛН
Павло Анатолійович – перший заступник Голови Державної прикордонної служби України

LIST OF AUTHORS

Oleksandr BANDURKA — First Deputy Chairman of the Verkhovna Rada Committee on Issues of Legislative Provision of Law-Enforcement Activity

Oleksandr BONDARENKO — First Deputy Minister of Internal Affairs of Ukraine

Denis BERGMANS — Chief Commissioner of the Local Police of Aalst, Belgium

Vitaliy HIRICH — Advisor to the Head of the Foreign Intelligence Service of Ukraine

Peter HOBGING — Former Head of Unit "Police Cooperation" at the European Commission, Brussels, Belgium

Valeriy KARTAVTSEV — First Deputy Rector of the National Academy of Security Service of Ukraine

Oleksandr KRYVENKO — Deputy Head of Staff, Head of Organizational-Mobilization Office of the Chief Office of the Internal Forces of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine

Vasyl KOSHYNETS — Head of Ukraine's State Department of Punishment Execution

Georgiy KRYUCHKOV — Chairman of the Verkhovna Rada Committee on National Security and Defence of Ukraine

Serhiy LEKAR — Deputy Head of State Tax Administration of Ukraine

Oleksandr MEDVEDKO — Deputy Prosecutor General of Ukraine

Volodymyr MOYSYK — Chairman of the Verkhovna Rada Committee on Issues of Legislative Provision of Law-Enforcement Activity

Serhiy PYROZHKOV — Deputy Secretary for Security in Foreign Policy Sphere of the National Security and Defence Council of Ukraine, Director of National Institute of International Security Problems

Gryhoriy SEREDA — Rector of the Prosecutor General's Office Academy of Ukraine

Volodymyr SHAKUN — Deputy Head of Academy of Internal Affairs of Ukraine

Pavlo SHYSHOLIN — First Deputy Head of State Border Service of Ukraine