

УДК 351.741(477):343.358

Л.В. Гаврилюк,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник ДНДІ МВС України, м. Київ

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ УПОВНОВАЖЕНИХ ПІДРОЗДІЛІВ СИСТЕМИ МВС З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ І ВИЯВЛЕННЯ КОРУПЦІЇ

У статті розглянуто організаційно-правові аспекти діяльності уповноважених підрозділів системи МВС з питань запобігання та виявлення корупції щодо забезпечення реалізації заходів із запобігання і протидії корупції. Досліджено нормативно-правову базу, якою регулюється діяльність уповноважених підрозділів та визначено їх завдання і функції, на підставі чого зроблено висновки щодо необхідності забезпечення їх організаційно-функціональної незалежності шляхом усунення надмірного розширення дискреційних повноважень.

Ключові слова: корупція, корупційні правопорушення, уповноважені підрозділи, запобігання та виявлення корупції, система МВС.

В статье рассмотрены организационно-правовые аспекты деятельности уполномоченных подразделений по вопросам предотвращения и выявления коррупции системы МВД по обеспечению реализации мер по предотвращению и противодействию коррупции. Исследовано нормативно-правовую базу, которой регулируется деятельность уполномоченных подразделений и определены их задачи и функции, на основании чего сделаны выводы о необходимости обеспечения их организационно-функциональной независимости путем устранения чрезмерного расширения дискреционных полномочий.

Ключевые слова: коррупция, коррупционные правонарушения, уполномоченные подразделения, предотвращения и выявления коррупции, система МВД.

Paper deals with organizational and legal aspects of the activities of authorized departments of the Ministry of Internal Affairs on the prevention and detection of corruption in ensuring the implementation of measures of prevention and counteraction to corruption. The regulatory and legal framework regulating the activities of authorized departments and their tasks and functions have been investigated, on the basis of which conclusions have been drawn regarding the need to ensure their organizational and functional independence by eliminating excessive expansion of discretionary powers.

Keywords: corruption, corruption offenses, departmental authority, prevention and detection of corruption, the system of the Ministry of Internal Affairs.

В Україні на сьогодні визначено ряд державних органів, які уповноважені здійснювати завдання та функції щодо запобігання та протидії корупційним проявам. Згідно зі ст. 1 ч. 1 абз. 13 Закону України від 25.10.2014 № 206 “Про запобігання корупції” до спеціально уповноважених суб’єктів у сфері протидії корупції належить органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції.

Проте нормативно-правову базу України побудовано таким чином, що, крім визначених законом спеціально-уповноважених суб'єктів, фактично всі органи державної влади та місцевого самоврядування в межах своєї компетенції повинні здійснювати заходи із запобігання і протидії корупції. Цей механізм здійснюється на основі антикорупційних програм, які відповідно до ст. 19 Закону України “Про запобігання корупції” погоджуються Національним агентством. Також законом на керівників державних органів покладено персональну відповідальність за забезпечення реалізації державної програми з виконання Антикорупційної стратегії.

Відповідно, і Міністерство внутрішніх справ України з метою організації своєї діяльності повинно забезпечувати в межах повноважень, передбачених законом, здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції, контроль за їх реалізацією в апараті МВС, територіальних органах, закладах, установах і на підприємствах, що належать до сфери управління МВС [2].

Питанню запобігання та виявлення корупції присвятили свої дослідження В.Д. Гвоздецький, О.Ю. Бусол, Ю.В. Коваленко, О.В. Копан, В.О. Лисенко, І.П. Лопушинський, М.І. Мельник, Орлов Ю.П., М.І. Хавронюк та ін. Проте питання організаційно-правових засад удосконалення діяльності уповноважених підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції системи МВС ще недостатньо досліджено, й відповідно єдиного погляду серед науковців на його вирішення не вироблено. У зв'язку з чим, науковий аналіз організаційно-правових засад протидії корупції в системі МВС на сучасному етапі розвитку антикорупційного законодавства в державі набуває особливої доцільності та актуальності.

Метою статті є визначення шляхів удосконалення діяльності уповноважених підрозділів із запобігання та виявлення корупції системи МВС.

Корупція в системі МВС є одним із проявів корупції в системі правоохоронних органів, які за своїм функціональним призначенням повинні запобігати та протидіяти її проявам. Наслідок корупційних діянь – це втрата довіри населення до працівників системи МВС, відповідно, зниження правоохоронного потенціалу держави в цілому.

Варто зазначити, що запорукою успішного подолання корупції є настання відповідальності за вчинення корупційних діянь. Проте зі статистичних даних ми бачимо, що кількість осіб правоохоронних органів, які вчинили корупційні правопорушення значно більша від кількості осіб, стосовно яких вироки (ухвали) суду набрали законної сили за такі діяння, та від кількості засуджених осіб за ці діяння. А саме: 157 осіб вчинили кримінальні корупційні правопорушення у 2014 році; у 2015 році – 203 особи; у 2016 році – 268 осіб. Проте стосовно лише 58 осіб вироки (ухвали) суду набрали законної сили за такі діяння у 2014 році, у 2015 році стосовно 60 осіб, у 2016 році – 64 осіб. Засуджено у 2014 році – 46 осіб, у 2015 році – 57 осіб, у 2016 році – 59 [3].

Причиною такої ситуації, на нашу думку, є неналежний рівень кримінального провадження по цій категорії справ або ж відсутність можливості проведення належної дослідчої перевірки зазначених матеріалів, наслідком чого є безпідставне і передчасне внесення відомостей про осіб, які вчинили корупційні кримінальні правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань без будь-яких матеріалів, які б це засвідчували.

Підтвердженням цього, є також дані про причини закриття кримінального провадження за корупційні правопорушення. Всього протягом 2014–2016 років кримінальне провадження було закрито стосовно 13 осіб. З них за відсутністю події, складу кримінального правопорушення чи недоведеністю обвинувачення

стосовно 4 осіб, у зв'язку із зміною обстановки – стосовно 3 осіб, і стосовно 4 осіб – у зв'язку із закінченням строків давності [3].

Що свідчить про необхідність здійснення роботи із запобігання і виявлення корупції в системі МВС шляхом удосконалення методів та засобів, зосередившись на тих сферах діяльності, де підвищений ризик корупційних проявів.

Безперечно, реформаційні процеси у правоохоронній системі України в цілому, та в системі МВС призвели до кардинальних змін функціонального призначення їх підрозділів. На сьогодні в системі МВС виконується безліч завдань із реалізації державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг, захисту державного кордону, цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, міграції (імміграції та еміграції) та інших. Водночас на систему МВС покладено завдання з реалізації чинного антикорупційного законодавства.

Під час реформування системи органів МВС було ліквідовано спеціальний підрозділ по боротьбі з організованою злочинністю, який у складі МВС займався боротьбою із корупцією [4] та Управління внутрішньої безпеки МВС.

На виконання п. 3 Постанови Кабінету Міністрів України № 706 від 4 вересня 2013 року “Питання запобігання та виявлення корупції” (далі – постанова № 706) в МВС створено та функціонує Управління запобігання корупції та проведення люстрації (далі – Управління), яке є структурним підрозділом Міністерства й у межах повноважень забезпечує реалізацію Міністерством внутрішніх справ заходів щодо запобігання і протидії корупції та здійснення завдань і функцій, передбачених Законом України “Про очищення влади” від 16 вересня 2014 року, здійснює контроль за їх реалізацією в апараті МВС, територіальних органах, закладах, установах і на підприємствах, що належать до сфери управління МВС.

Організація роботи Управління здійснюється відповідно до Положення про Управління запобігання корупції та проведення люстрації Міністерства внутрішніх справ України, яке затверджено наказом МВС України № 1613 від 22 грудня 2015 року (далі – Положення).

Відповідно до визначених у Положенні завдань Управління уповноважене здійснювати заходи із запобігання та протидії корупції в Національній поліції, Державній прикордонній службі України, Адміністрації Державної служби з надзвичайних ситуацій, Державній міграційній службі, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ (далі – ЦОВВ), та Головному органі військового управління Національної гвардії України лише за дорученням Міністра внутрішніх справ України щодо:

проведення перевірки достовірності відомостей про застосування заборон, передбачених Законом України від 16.09.2014 № 1682-VII “Про очищення влади”;

проведення спеціальних перевірок стосовно осіб, які претендують на зайняття посад із підвищеним корупційним ризиком, порядок проведення яких визначено Законом України “Про запобігання корупції”;

контролю за організацією та здійсненням заходів, спрямованих на забезпечення виконання вимог законів України “Про запобігання корупції” та “Про очищення влади”.

Без доручення Міністра внутрішніх справ Управління уповноважене:

здійснювати заходи із запобігання і протидії корупції, контролю за їх реалізацією в апараті МВС, територіальних органах, закладах, установах і на підприємствах, що належать до сфери управління МВС;

перевіряти достовірність відомостей про застосування заборон, передбачених Законом України “Про очищення влади” в діяльності апарату МВС;

проводити спеціальні перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад з підвищеним корупційним ризиком, порядок проведення яких визначено Законом України “Про запобігання корупції”, в апараті МВС;

координувати роботу територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС, щодо здійснення заходів, спрямованих на запобігання і протидію корупції;

контролювати організацію та здійснення в апараті МВС заходів, спрямованих на забезпечення виконання вимог законів України “Про запобігання корупції” та “Про очищення влади”.

Також Управління готує пропозиції Міністру внутрішніх справ України щодо проведення планових та позапланових перевірок й за дорученням Міністра внутрішніх справ України проводить такі перевірки в апараті МВС та ЦОВВ, територіальних органах, підприємствах, установах та закладах, що належать до сфери їх управління, а також підприємствах, установах та закладах, що належать до сфери управління МВС, у напрямках запобігання та виявлення корупції та проведення люстрації, бере участь у проведенні таких перевірок та готує звіти за їх результатами [7].

Отже, Управління є уповноваженим підрозділом апарату МВС з питань запобігання і виявлення корупції та проведення люстрації в апараті МВС. Здійснюючи діяльність у межах своїх повноважень, воно забезпечує реалізацію Міністерством внутрішніх справ заходів щодо запобігання і протидії корупції й здійснює контроль за їх реалізацією в апараті МВС, територіальних органах, закладах, установах і на підприємствах, що належать до сфери управління МВС, а також за дорученням Міністра внутрішніх справ України у ЦОВВ.

Згідно з п.п. 28, 29 Положення Управління очолює начальник, який безпосередньо підпорядковується заступнику Міністра внутрішніх справ України, згідно з розподілом обов'язків, а призначається на посаду та звільняється з посади Міністром внутрішніх справ, що суперечить абз. 1 п.10 Типового положення про уповноважений підрозділ (особу) з питань запобігання та виявлення корупції, яке затверджене Постановою Кабінету Міністрів України № 706 від 4 вересня 2013 року (далі – Типове положення), де зазначено, що “уповноважений підрозділ органу виконавчої влади очолює керівник, який призначається на посаду та звільняється з посади керівником органу виконавчої влади за погодженням з посадовою особою Секретаріату Кабінету Міністрів України, визначеною Міністром Кабінету Міністрів України, якщо інше не встановлено законом”. Й відповідно до абз. 2 п. 3 Типового положення “керівник уповноваженого підрозділу органу виконавчої влади підзвітний і підконтрольний посадовій особі Секретаріату Кабінету Міністрів України, визначеній Міністром Кабінету Міністрів України, якщо інше не передбачено Законом”. У зв'язку з чим, та з метою усунення корупційних ризиків, ми вважаємо, що необхідно п.п. 28, 29 Положення привести у відповідність до абз. 1 п.10 Типового положення.

Взагалі, в системі МВС утворено (визначено) 8 уповноважених підрозділів, в тому числі 4 самостійні підрозділи (2 управління, 1 відділ, 1 уповноважена особа), та 4 підрозділи, в яких поєднано функції запобігання та виявлення корупції з іншими напрямками роботи (забезпечення внутрішньої, власної та економічної безпеки, адміністративно-аналітичної та правової роботи). Також згідно зі

ст. 216 Кримінального процесуального кодексу України слідчі органів НП здійснюють досудове розслідування корупційних злочинів, і лише у визначених законом випадках – детективи Національного антикорупційного бюро (далі – НАБУ).

На нашу думку, до уповноважених підрозділів, у яких не забезпечено організаційно-функціональну незалежність у здійсненні діяльності із запобігання та виявлення корупції, необхідно віднести Департамент внутрішньої безпеки Національної поліції України, Департамент захисту економіки Національної поліції України. Така ж сама ситуація і в Державній службі України з надзвичайних ситуацій, де уповноваженим підрозділом із запобігання і виявлення корупції є Відділ власної безпеки та протидії корупції, та в Національній гвардії України де уповноваженим підрозділом з питань запобігання та виявлення корупції є служба з питань запобігання і виявлення корупції відділу адміністративно-аналітичної та правової роботи.

Необхідно констатувати, що в державних органах, в яких утворено окремі самостійні структурні підрозділи, робота щодо запобігання та виявлення корупції ведеться на більш якісному рівні, проте також потребує активізації за окремими напрямками діяльності [13].

З урахуванням того, що повноваження підрозділів з питань запобігання та протидії корупції суттєво відрізняються від повноважень інших служб і повинні бути зосереджені виключно на боротьбі з корупцією в системі МВС, та з метою вдосконалення їх діяльності необхідно привести нормативно-правову базу, якою регулюється діяльність уповноважених підрозділів (осіб) системи МВС із запобігання та виявлення корупції, у відповідність із Типовим положенням про уповноважений підрозділ з питань запобігання та протидії корупції шляхом усунення надмірного розширення дискреційних повноважень. Також забезпечити їх організаційно-функціональну незалежність.

Адже незабезпечення організаційно-функціональної незалежності уповноваженого підрозділу та багатоступеневий рівень їх підпорядкованості є ризиком:

- формального підходу до виконання функціональних обов'язків посадовими особами уповноваженого підрозділу, на яких додатково покладено ці функції;
- конфлікту інтересів при взаємодії з керівниками підрозділів, в яких визначено уповноважений підрозділ, під час виконання функціональних обов'язків;
- неправомірного впливу з боку керівників підрозділів, у структурі яких перебувають такі уповноважені підрозділи, та ін.

Також до наявних проблемних питань у діяльності уповноважених підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції слід віднести відсутність визначення на законодавчому рівні порядку координації їхньої діяльності посадовою особою Секретаріату Кабінету Міністрів України, визначеної Міністром Кабінету Міністрів України, яка згідно з п. 12 Типового положення уповноважена здійснювати координацію, затвердження планів роботи та методичне забезпечення діяльності уповноважених підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції.

Виходячи з наведеного вище, можна стверджувати, що система уповноважених суб'єктів протидії корупції системи МВС України перебуває на стадії формування, як і нормативно-правові акти, якими регулюється їх діяльність. Так, наприклад в Адміністрації Державної прикордонної служби України з метою підвищення ефективності здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції призначено уповноважену особу з питань запобігання та виявлення корупції, й наразі опрацьовується проект Положення про уповноважену особу з питань запобігання та виявлення корупції.

До наявних проблемних питань у діяльності уповноважених підрозділів із запобігання та виявлення корупції системи МВС слід також віднести:

відсутність визначення на законодавчому рівні порядку їх координації посадовою особою Секретаріату Кабінету Міністрів України, визначеної Міністром Кабінету Міністрів України, яка згідно з п. 12 Типового положення уповноважена здійснювати координацію, затверджувати плани роботи та методичне забезпечення діяльності уповноважених підрозділів із запобігання та виявлення корупції.

відсутність чіткого законодавчого визначення статусу уповноважених підрозділів з питань запобігання корупції їх прав, повноважень, порядку взаємодії з Національним агентством з питань запобігання корупції та посадовою особою Секретаріату Кабінету Міністрів України;

відсутність чіткого законодавчого визначення статусу посадової особи Секретаріату Кабінету Міністрів України, її прав, повноважень.

Також, на нашу думку, вирішити проблему зниження рівня корупції в системі МВС можна лише шляхом об'єднання зусиль керівництва та налагодженої взаємодії Міністерства внутрішніх справ України, Національної гвардії України, Національної поліції України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Державної міграційної служби України, а також керівників закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС, та громадських організацій, спрямованих на продовження здійснення заходів у сфері антикорупційної політики.

Підсумовуючи, варто зазначити, що для досягнення цілей антикорупційної програми створення в системі МВС уповноважених підрозділів із запобігання і виявлення корупції та посилення відповідальності за вчинення корупційних злочинів недостатньо. Ми вважаємо, що необхідними є також уніфікована, без можливості подвійного тлумачення законодавча база, а також професійна робота слідчих та судових органів. Адже боротьба з корупцією буде ефективною в разі виявлення корупційних діянь, осіб, які їх вчинили, та притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності. Й відповідно, від того, наскільки всесторонньо, об'єктивно та всебічно будуть досліджені обставини справи слідчим, залежить те, чи будуть притягнені до відповідальності особи, які вчинили корупційні діяння.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. Голос України від 25.10.2014. № 206.
2. Положення про Міністерство внутрішніх справ України: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 878. Офіційний вісник України від 17.11.2015. № 89. С. 43.
3. Звіт про стан корупції за 2014, 2015, 2016 роки форма № 1-КОР (місячна), затверджена наказом Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки, Міністерства доходів і зборів, Міністерства оборони, Державної судової адміністрації України від 22.04.2013 № 52/394/172/71/268/60 за погодженням з Держкомстатом України.
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування органів внутрішніх справ: Закон України від 12.02.2015 № 193- VIII. Голос України від 09.04.2015. № 64.
5. Питання запобігання та виявлення корупції: Постанова Кабінету Міністрів України від 4 вересня 2013 року № 706.
6. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 № 1682- VII. Голос України від 15.10.2014. № 198.
7. Положення про Управління запобігання корупції та проведення люстрації Міністерства внутрішніх справ України: затв. наказом МВС України від 22.12.2015. № 1613.
8. Кримінально-процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар. За заг.ред. В.Т. Маляренка, В.Г. Гончаренка. Вид. шосте, перероблене та доповнене. Київ: "Юрисконсульт", "Юстініан". 2010. 896 с.

9. Положення про Департамент внутрішньої безпеки Національної поліції України: затв. наказом Національної поліції України від 09.11.2015. № 83.

10. Положення про Департамент захисту економіки Національної поліції України: затв. наказом Національної поліції України від 07.11.2015. № 18.

11. Витяг з положення про апарат командувача Національної гвардії України: затв. наказом командувача Національної гвардії України від 15.02.2017 № 93.

12. Положення про відділ власної безпеки та протидії корупції: затв. наказом ДСНС України від 15.02.2016. № 71.

13. Аналіз діяльності уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції станом на 1 жовтня 2016 року.

14. Інформаційно-статистичні матеріали: лист Адміністрації Держприкордонслужби України від 07.08.2017 вх. № 1062.

Отримано 14.09.2017