

Григоренко Ірина Анатоліївна – старший викладач кафедри гуманітарних та соціально-економічних дисциплін Національної академії внутрішніх справ

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРОТИДІЇ СЛУЖБОВИМ ЗЛОВЖИВАННЯМ ТА КОРУПЦІЇ В ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ

На основі порівняльного аналізу виокремлено правові й організаційні заходи протидії службовим зловживанням і виявам корупції в діяльності поліції, що зарекомендували себе в інших країнах.

Ключові слова: порівняльний аналіз; правоохоронні органи; органи внутрішніх справ; поліція; корупція; службові зловживання; внутрішня безпека.

На основе сравнительного анализа выделены правовые и организационные меры по противодействию служебным злоупотреблениям и проявлениям коррупции в деятельности полиции, которые зарекомендовали себя в других странах.

Ключевые слова: сравнительный анализ; правоохранительные органы; органы внутренних дел; полиция; коррупция; служебные злоупотребления; внутренняя безопасность.

Based on comparative analysis highlighted the legal and organizational measures against abuse of power and corruption in the police, who have proved themselves in other countries.

Keywords: comparative analysis; law enforcement authorities; organs of internal affairs; police; corruption; official abuses; internal safety.

У перехідних умовах суспільного розвитку правоохоронна система в Україні вже не повною мірою відповідає очікуванням населення. Аналіз стану опрацювання звернень громадян, які надійшли до Президента України та Уряду протягом 2010–2012 рр., переконує в тому, що питання забезпечення дотримання законності, охорони правопорядку та реалізації прав і свобод залишаються для громадян вельми актуальними. Звернення найчастіше мали характер скарг на

неправомірні дії суддів, працівників прокуратури та міліції, а також з приводу невиконання судових рішень. Збільшилось скарг й за фактами застосування правоохоронцями недозволених методів (тортур), фізичного або психологічного впливу на громадян, які потрапили до сфери кримінальної юстиції [1].

Рівень корупції у правоохоронних органах щороку зростає. Якщо 2011 р. до кримінальної відповідальності притягнуто 260 службових осіб правоохоронних органів та вісім суддів, то лише за дев'ять місяців 2012 р. – уже 450 правоохоронців і 16 професійних суддів [2]. Суттєво послаблені прогнозна та попереджувальна функція правоохоронних органів і спецслужб: акцент у їх діяльності зміщено на реагування за фактом, а не на профілактику та запобігання злочинам та правопорушенням.

Відтак, потребують окремого дослідження питання порівняльно-правового (компаративного) аналізу антикорупційних ініціатив в інших країнах з метою визначення напрямів використання позитивного досвіду, напрацьованого за кордоном, у вітчизняному правовому полі, зокрема для протидії корупційним правопорушенням в діяльності правоохоронних органів.

Кидається в око насамперед, що антикорупційні заходи в зарубіжних країнах у переважній більшості подібні між собою. Це пояснюється як процесами інтеграції законодавства, активною міждержавною координацією заходів протидії правопорушенням з ознаками корупції, так і обміном досвіду проведення конкретних антикорупційних заходів. Більшою мірою це стосується країн-членів Євросоюзу, хоча в кожній країні все ж таки залишаються специфічні риси з огляду на особливості їх розвитку, правові традиції, ментальність і ступінь активності громадян [3, с. 75–76].

Ураховуючи актуальність забезпечення захисту системи правоохоронних органів від корупції, на 71-й сесії Генеральної асамблеї Інтерполу, яка проходила 2002 р. у Камеруні, прийнято Загальні стандарти боротьби з корупцією в поліцейських підрозділах і службах, спрямованих на забезпечення чесності, невідкупності та етичної поведінки працівників поліції при виконанні ними функцій з охорони правопорядку, сприяння розробленню в кожній країні-члені Інтерполу заходів, необхідних для попередження, виявлення, покарання та викорінення корупції у поліції, а також притягнення корумпованих працівників поліції до відповідальності [4, с. 47–61]. Поняттям «корупція», з огляду

на згадані стандарти, охоплюються усі форми зловживання владою або службовим становищем, перевищення влади, хабарництва та інших службових зловживань, про які йдеться і в законодавстві України [5, с. 35–47].

Іншим міжнародним нормативно-правовим актом антикорупційного спрямування вважається Декларація про поліцію, прийнята Парламентською асамблеєю Ради Європи 1979 р. (резолюція № 690). У ній викладено правила проходження державної служби в поліції. Визначено чіткий порядок виконання наказу та порядку віддання розпоряджень від керівників підлеглим, а також етичні положення, яких мають дотримуватися працівники поліцейських відомств різних країн, зокрема: поліцейський повинен діяти чесно, неупереджено з почуттям особистої гідності, утримуватись від корупції та рішуче протидіяти їй; поліцейський повинен виконувати вказівки, які віддані належним чином його вищим начальником, але він повинен утримуватись від виконання вказівок, якщо йому відомо або має бути відомо про те, що вони незаконні; жодні кримінальні та адміністративні заходи покарання не можуть бути застосовані до працівника поліції, який відмовився виконувати незаконний наказ; поліцейський повинен нести особисту відповідальність за свої дії, а також за незаконні дії або бездіяльність, учинені за його вказівкою; повинна існувати можливість встановлення керівника, який відповідатиме за дії або бездіяльність того чи іншого працівника [5, с. 47–61].

Причини корупції у поліцейських відомствах інших країн здебільшого подібні. Відповідно до аналізу, проведеного Н.П. Матюхіною, факти корупції серед співробітників поліцейських відомств частіше трапляються в тих підрозділах, де відсутній належний контроль за діяльністю підлеглих [6, с. 70–73].

Характер антикорупційних заходів, запроваджених у поліції інших країн, залежить насамперед від типових способів учинення корупційних діянь. Так, наприклад, у Польщі працівник поліції щороку заповнює так звані «декларації власності», в яких оприлюднює відомості про свої доходи та майно. Нині в країні діє нова Антикорупційна стратегія (на 2011–2016 рр.) з метою посилення співробітництва між правоохоронними органами, покращення законодавства з метою більш ефективної боротьби з

корупційними злочинами, виконання вимог міжнародних організацій щодо криміналізації корупції.

У разі виникнення підозри щодо працівника поліції в учиненні корупційних діянь Служба внутрішньої безпеки поліції Угорщини ініціює перевірку джерел походження його коштів або майна. Практикується створення мобільних груп з числа працівників підрозділів безпеки правоохоронних органів (свого часу створення в системі МВС України подібних мобільних груп з моніторингу дотримання прав і свобод людини стало помітним кроком у реалізації ідеї громадського контролю над правоохоронними органами). Таким групам надано право здійснювати планові та позапланові перевірки підрозділів поліції будь-якого рівня (місцевого, регіонально чи центрального).

У Словаччині низкою наказів Міністра внутрішніх справ і Президента поліції затверджено перелік видів діяльності, якими заборонено займатися працівникам поліції. У ФРН запроваджено «Антикорупційний кодекс», у якому чітко прописані сфери діяльності поліцейського, в яких високі ризики корупції, наведено ознаки корупційної поведінки та визначено порядок дій у разі спокуси до вчинення корупційного діяння.

Важлива роль у боротьбі з корупцією в ФРН належить Федеральному кримінальному відомству. Цей поліцейський орган розробляє стратегію, тактику та методику боротьби з корупцією й організованою злочинністю, здійснює координацію зусиль німецької поліції. Привертає увагу такий факт: оприлюднюючи поліцейську статистику за 2004 р., рада міністрів внутрішніх справ ФРН відзначила зменшення кількості виявлених фактів службових злочинів, у тому числі хабарництва та корупції, назвавши таку ситуацію «загрозливою для суспільства», і звинувативши своїх підлеглих у неефективності боротьби з корупційними правопорушеннями. З оприлюднених даних доцільно звернути увагу на те, що у відсотковому співвідношенні корупціонерів за галузями 7,9 % припадає на поліцію, і це є третій за кількістю виявлених випадків показник після будівництва (25,6 %) та охорони здоров'я (15,8 %) [7, с. 87–88].

Окрім Федерального кримінального відомства, завдання виявлення та попередження фактів корупції серед поліцейських Німеччини покладається на найбільш досвідчених керівників, які мають право проводити службову перевірку інформації про

корупцію серед поліцейських, яка надходить з різних джерел, у тому числі анонімних. Кількість таких керівників обмежена і береться у відношенні один на 700 працівників особового складу. Матеріали перевірок після їх завершення доповідаються першому керівникові для вжиття заходів. У разі підтвердження в діях поліцейського корупційного злочину матеріали направляються в прокуратуру для відповідного реагування, а саму особу звільняють з поліції [8, с. 4–5].

Разом із застосуванням каральних заходів до корупціонерів серед поліцейських Німеччини пріоритетним засобом протидії є профілактика корупції серед особового складу. Антикорупційні профілактичні заходи дають можливість не лише протидіяти корупції, але й запобігти вчиненню поліцейськими інших правопорушень. У розробленому та веденому в дію в землі Нижня Саксонія «Антикорупційному кодексі», визначено сфери діяльності поліцейського, у яких можливі прояви корупції, наведені ознаки корупційної поведінки, вказано наслідки вчинення корупційного діяння поліцейським. До того ж цим кодексом визначено порядок дій поліцейського на випадок спокуси до вчинення корупційного діяння.

Дієвим засобом запобігання корупції у поліції визнано проведення просвітницької роботи. У Фінансовій поліції Італії питання антикорупційної профілактики вивчаються на спеціальних курсах. Практикуми з питань корупції звичне явище у правоохоронних органах Великобританії, Данії, Молдови та Польщі, водночас, особливу увагу приділяють підготовці поліцейських до дій у разі провокування хабарів або примушування до вчинення інших протиправних дій.

Жорсткі заходи боротьби з корупцією в поліції у США спричинені скандалами, що мали місце за безпосередньої участі поліцейських [9, с. 29]. За висновками американських дослідників, однією із найважчих перепон у боротьбі з поліцейською корупцією є широко розповсюджений “кодекс мовчання”. Подібне явище, як відомо, існує в діяльності співробітників міліції нашої країни, що підтверджується результатами опитування співробітників міліції (59,7 % опитаних співробітників міліції молодшого начальницького складу, 42,2 % середнього та 32,7 % старшого начальницького складу не доповіли б керівництву про відомий їм факт зловживання свого

колеги, а ще 24,2 %, 41,2 % та 33,5 % працівників відповідних категорій вагаються з відповіддю на це запитання) [7, с. 81–82].

У США створено систему протидії та контролю корупції серед поліцейських. Її суть полягає в тому, що поліцейські відомства з особливою увагою ставляться до питання свого кадрового забезпечення. Для кандидатів на службу, а також для співробітників поліції всіх рівнів встановлено високі моральні стандарти та досить жорсткі правила поведінки та дисципліни. Запроваджено суворий добір кандидатів на службу, який передбачає перевірку на детекторі брехні. У Федеральному бюро розслідувань, одним із головних завдань якого є боротьба з корупцією, практикується постійне переміщення співробітників з однієї ділянки на іншу, щоб зменшити можливість зрошування з місцевими органами та організованою злочинністю. До того ж у Головному управлінні ФБР існує спеціальний відділ внутрішніх розслідувань, який займається перевіркою інформації про зловживання своїх співробітників [10, с. 186]. Слід звернути увагу на ще один антикорупційний захід, запроваджений у поліції США, а саме випуск спеціального журналу «Національний бюлетень негідної поведінки», у якому поряд із прикладами жорстокості, невжиття необхідних законних заходів, спрямованих на припинення правопорушення, публікується інформація про корупційні діяння в поліції [11, с. 115–121]. Цей досвід варто використати і в нашій країні. Ми вважаємо, що у відомчих друкованих засобах масової інформації МВС України, таких як журнал «Міліція України» та тижневик «Іменем Закону», доцільно запровадити рубрику, у якій періодично висвітлювати приклади зловживання та вчинення працівниками міліції правопорушень з ознаками корупції, їх наслідки та відповідальність.

Країною з низьким рівнем корупції в поліції вважається Велика Британія. На відміну від традиційних для цієї країни правових принципів, антикорупційні закони зобов'язують службових осіб доводити свою невинуватість стосовно корупційних правопорушень (тобто, у правовій системі «колиски демократії» Великої Британії щодо корупційних діянь закріплено принцип презумпції винуватості). З метою протидії корупції в країні створено автономні поліцейські підрозділи, головним завданням яких є пошук та притягнення до відповідальності поліцейських, винних у вчиненні корупційних правопорушень.

Для викриття та доказування корупційних діянь спеціальні підрозділи внутрішньої безпеки вживають різноманітні заходи та методи, зокрема проводять таємні операції, опитування, збирають відомості як від постійних інформаторів, так і з інших джерел, які дають повідомлення у конфіденційній формі. Після уточнення оперативних даних за санкцією відповідного начальника проводиться подальше поглиблене розслідування. У процесі слідства вирішується питання про початок кримінального переслідування або притягнення працівника до дисциплінарної відповідальності [12, с. 119]. Ці спеціалізовані підрозділи (аналог вітчизняних підрозділів внутрішньої безпеки), що займаються винятково справами, пов'язаними з корупційними правопорушеннями, мають найвищий рівень матеріального забезпечення та фінансування. Ефективність їх діяльності визначається результативністю розгляду кримінальних справ, а також кількістю поліцейських, покараних за корупційні правопорушення.

Завдяки злагодженій антикорупційній «стратегії профілактики» поліція Великобританії системно вивчає потенційних кандидатів на посади поліцейських, створює системи захисту інформації та обмежує доступ до них сторонніх осіб. Водночас значна увага приділяється етичному вихованню як одному з компонентів запобігання виявам корупції серед поліцейських.

У США та Великій Британії розвинута мережа громадських об'єднань, які уповноважені здійснювати нагляд за розслідуванням діянь з ознаками корупції в поліції. На нашу думку, необхідно звернути увагу на досвід цих країн у здійсненні контролю за поведінкою працівників поліції з боку громадських об'єднань та відповідного реагування в разі вчинення ними службових зловживань чи інших протиправних діянь. Питання ефективності системи громадського контролю в нашій країні, сприяння громадян у викритті корупційних діянь та протидії проявам корупції, а також формування в суспільній свідомості непримиренності до подібних фактів, досліджувались вченими. За їх висновками, роль громадських інститутів в Україні дуже слабка, хоча наданий час в Україні існує близько 200 неурядових організацій антикорупційного спрямування [13].

Діяльність громадських об'єднань антикорупційного спрямування буде сприйматися належним чином лише в разі їх реальної незалежності від зовнішнього впливу. У разі одержання

певною правозахисною організацією інформації щодо правопорушень з ознаками корупції така інформація має бути передана до відповідного правоохоронного органу, який за підсумками внутрішнього розслідування повинен проінформувати представників цієї організації. Якщо суб'єкт боротьби з корупцією не вжив усіх можливих заходів, спрямованих на притягнення порушника до відповідальності, то таку інформацію про правопорушення з ознаками корупції необхідно оприлюднювати в засобах масової інформації [14, с. 86–87].

Серед превентивних антикорупційних заходів необхідно звернути увагу на досвід МВС Болгарії, у якому створено «гарячу телефонну лінію» для скарг про вчинення корупційних діянь серед співробітників цього відомства, а також двічі на місяць здійснюють прийом громадян, щоб вони могли викласти свої скарги та підозри щодо посадових осіб міністерства.

Забезпечення стабільності функціонування поліцейських системи у деяких країнах Європи покладається на подібні за функціональним призначенням підрозділи, зокрема в Бельгії – на Генеральну інспекційну службу, Комітет з персоналу та Федеральну службу боротьби з корупцією; у Великобританії – на Незалежну комісію з питань скарг на поліцію та Антикорупційний департамент; у Данії – на Департамент по персоналу; у Молдові – на Субдивізіон внутрішньої безпеки та Центр боротьби з економічною злочинністю та корупцією; у Польщі – на Бюро внутрішніх справ; у Словаччині – на Інспекцію Міністерства внутрішніх справ і Агенцію з контролю; в Угорщині – на Службу безпеки правоохоронних органів; у Чехії – на Інспекцію Міністерства внутрішніх справ. При виконанні своїх функцій вказані підрозділи максимально незалежні, що забезпечується їх прямим підпорядкуванням міністрам внутрішніх справ або керівникам поліції.

У Республіці Білорусь створено головне управління власної безпеки МВС. ГУВБ МВС Республіки Білорусь – самостійний оперативний підрозділ щодо захисту системи ОВС, основним завданням якого є попередження, виявлення і припинення корупційних правопорушень.

Таким чином, досвід інших країн щодо протидії зловживанням владою або службовим становищем та виявам корупції серед поліцейських може бути орієнтувальним чинником в умовах реалізації антикорупційних заходів України.

Однак намагання еkleктично комбiнувати (дублювати) в національному законодавствi положення законодавства за англосаксонською або романо-германською моделями не мають достатньої аргументованостi. Наголошується на необхідностi виважено поєднувати стандарти, закрiпленi у правових системах iнших країн, з перевiреним практикою i достатньо ефективним вiтчизняним надбанням.

Визнано доцiльним застосування правових та органiзацiйних заходiв забезпечення внутрiшньої безпеки органiв полiцiї, що зарекомендували себе в iнших країнах, зокрема щодо прийняття загальних стандартiв боротьби з корупцiєю в полiцiї та формування державної антикорупцiйної стратегiї (Польща, Чехiя), пошуку ознак службових зловживань та причетностi полiцейських до корупцiйних правопорушень шляхом проведення «таємних операцiй» та використання допомоги постiйних i непостiйних iнформаторiв (США), роботи з потенцiйними кандидатами на посади полiцейських, запровадження тренiнгiв для навчання слухачiв вiдомчих навчальних закладiв i працiвникiв практичних пiдроздiлiв полiцiї алгоритмам поведiнки в разi спонукання чи провокацiї до вчинення корупцiйних дiй (Италiя), використання як доказiв повiдомлень секретних джерел про виявленi факти корупцiї (ФРН), запровадження «гарячих телефонних лiнiй» (Болгарiя).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аналіз стану дотримання законності при затриманнях, арештах, обранні запобіжних заходів і притягненні громадян до кримінальної відповідальності слідчими органів внутрішніх справ України протягом 2011–2012 рр. [Електронний ресурс] / Документ МВС України від 30 січ. 2013 р. № 13/7–118. – Режим доступу :

<http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/index>.

2. Аналіз стану дотримання дисципліни та законності у 2011–2012 рр. [Електронний ресурс] : звіт Генеральної прокуратури України. – Режим доступу :

<http://www.gp.gov.ua/>.

3. Ответственность за должностные преступления в зарубежных странах / Ф. М. Решетников (отв. ред.). – М. : Юрид. лит., 1994. – 128 с.

4. Підсумки роботи МНДЦ з проблем боротьби з організованою злочинністю при Раді національної безпеки і оборони України за 2012 рік. – К. : РНБО України, 2012. – 253 с.

5. Куракин А. В. Вопросы использования зарубежного опыта борьбы с коррупцией в правовом регулировании государственно-служебных отношений / А. В. Куракин // Государство и право. – 2003. – № 38. – С. 35–47.

6. Матюхіна Н. П. До проблеми поліцейської корупції / Н. П. Матюхіна // Право і безпека. – 2002. – № 1. – С. 70–73.

7. Стеценко С. Г. Корупція в органах внутрішніх справ: проблеми протидії : [моногр.] / С. Г. Стеценко, О. В. Ткаченко. – К. : Алерта ; КНТ ; Центр навч. л-ри, 2008. – 168 с.

8. Коненко С. Я. Профілактика та боротьба з корупцією в поліції Німеччини (з досвіду роботи поліції землі Нижня Саксонія). – К. : Знання України, 2006. – 16 с.

9. Джурканин Т. Дж. Кадровое обеспечение полиции США : [моногр.] / Т. Дж. Джурканин, А. В. Негодченко, В. А. Сергвинин ; под ред. А. В. Негодченка. – Х. : Изд-во Нац. ун-та внутр. дел ; Д. : Лира ЛТД, 2003. – 260 с.

10. Протидія організованої злочинності в країнах ЄС та США. – К. : НТВ «Правник», 2002. – 292 с.

11. Бровкин В. Новые инициативы США в отношении борьбы с коррупцией в глобальном контексте / В. Бровкин // Відповідальність посадових осіб за корупційну діяльність : матеріали міжнар. наук.-практ. семінару / Національна юридична академія ім. Ярослава Мудрого / В. В. Сташис (відп. ред.). – Х., 2003. – С. 115–121.

12. Невмержицький Є. В. Корупція як соціально-політичне явище: особливості проявів і механізми подолання в сучасній Україні : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Невмержицький Євген Васильович. – К., 1999. – 179 с.

13. Плигун Ю. С. Поняття правоохоронної діяльності та її суб'єкти / Ю. С. Плигун // Держава і право. Юридичні і політичні науки : зб. наук. пр. – 2002. – Вип. 17. – С. 17–22.

14. Sterbfling A. «Buergerfreundlichkeit der Polizei» und «Focus-Polizeitest» – einige punktuelle Vergleiche / A. Sterbfling Polizei. – 2002. – Heft 11.