

МЕХАНІЗМИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЙНІЙ ЗЛОЧИННОСТІ В ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ: КРИМІНОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ

НІКОЛЕНКО Ольга Вікторівна - здобувач кафедри кримінально-правових дисциплін Харківського національного університету внутрішніх справ

УДК 343.352

Рассмотрены существующие механизмы противодействия коррупционной преступности в правоохранительных органах. Представлена систематизация этих механизмов в соответствии с криминологическими основами и антикоррупционным законодательством.

Ключові слова: правоохоронні органи, корупція, корупційна злочинність, механізми протидії, кримінологічні засади, антикорупційне законодавство.

Актуальність обраної теми

Недостатньо стабільний стан правопорядку в країні є свідченням неефективної роботи правоохоронних органів, показником низького рівня законності. Високий рівень злочинності пов'язаний з тим, що використовуються неідеальні законодавчо-координаційні інструменти управління та регулювання діяльності правоохоронних органів. Прогалини в регулюванні діяльності правоохоронних органів сприяють розвитку корупції, яка загрожує їх авторитету в суспільстві. Потреба боротьби із корупційною злочинністю в органах правопорядку за умов необхідності забезпечення законності, глобальних злочинних викликів потребує розробки дієвих механізмів протидії в даній сфері. Це обумовлює актуальність дослідження цього питання в криминологічному аспекті.

Ступінь наукової розробки теми

Проблема корупції в правоохоронних органах, аналіз законодавчого регулювання, механізми протидії корупційній злочинності

були предметом розгляду як вітчизняних, так зарубіжних авторів, серед яких П.П. Андрушко [7], В.Н. Биков [8], С.Жидик [9], А.Г. Лахман [10], С.С. Серьогін [12], І.В. Чемерис [13] тощо. Незважаючи на достатню розробленість визначеної проблематики в науковій літературі, спостерігається відсутність системного підходу до дослідження механізмів протидії корупційній злочинності в правоохоронних органах.

Мета статті

Метою даної статті є систематизація механізмів протидії корупційній злочинності в правоохоронних органах у відповідності до антикорупційного та кримінального законодавства України.

Виклад основного матеріалу

Корупція розцінюється як соціальне, протиправне і негативне явище, якому властиві продажність, підкуп державних та інших службовців, прийняття ними нематеріальних і матеріальних благ або придбання різних переваг за діяння, які можуть бути виконані з використанням публічного статусу цих суб'єктів, їх можливостей, зв'язків і авторитету. Корупція є реальною загрозою стану правопорядку в громадському житті, впливає на падіння довіри громадян до інститутів держави, особливо, якщо це стосується корупції в правоохоронних органах, які повинні захищати населення.

У період становлення незалежної України проникнення корупції у правоохоронні

органи держави було пов'язане із тим, що система антикорупційного законодавства не відповідає міжнародним нормам та стандартам, не було сформовано ефективних механізмів протидії цьому явищу. Але, за справедливим зауваженням П.П. Андрушко [7], з часом в країні відбувається певне реформування антикорупційного законодавства, хоча й на сьогоднішній день існують недоліки, завдяки яким поширюється корупційна злочинність у правоохоронних органах.

На думку В.М. Бикова [8], закономірності, що характеризують явище корупції, передбачають необхідність застосування спеціалізованих механізмів її протидії. Вказані механізми стосовно правоохоронних органів, на думку автора, повинні ґрунтуватися на загальних заходах, передбачених Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 № 3206-VI [1], особливостях даної сфери і кримінальному законодавстві.

У наукових працях та дослідженнях фахівців недостатньо ґрунтовно розглянуто питання систематизації механізмів протидії корупційним злочинам як в органах публічної влади, так і в правоохоронних органах, зокрема. Хоча існують окремі дослідження певних механізмів протидії.

І.В. Чемерис [13] виокремлює політико-правові механізми протидії корупції в органах державної влади України. При цьому, автором [13] не виділяються механізми протидії та механізми запобігання корупції. Система політико-правових механізмів протидії та запобігання корупції в органах державної влади, за твердженням І.В. Чемериса [13], включає:

- формування єдиної антикорупційної нормативно-правової бази демократичного зразка, що не припускає ймовірності для органів державної влади приймати суб'єктивні рішення, чітко регламентує факт порушення правових норм, передбачає відповідне покарання за вчинене порушення;
- ефективну кадрову політику;
- створення та реалізацію єдиної стратегії розвитку державної служби;
- створення ідеології неприйняття корупції на національному рівні;
- сприяння розвитку у населення антикорупційної свідомості, посилення антикорупційної мотивації в суспільстві;

- участь громадськості у напрямках протидії та запобіганні корупції, а саме: створення чіткої процедури громадського контролю за дотриманням законів; здійснення громадських експертиз законопроектів та чинних нормативно-правових актів, планів, програм, рішень та концепцій у даній сфері та врахування висновків цих експертиз; участь громадськості в процесах прийняття політичних рішень; врахування та розгляд суспільно актуальних пропозицій громадськості в цьому напрямі.

Дослідження представлених механізмів [13] дає можливість відзначити, що вони носять достатньо загальний характер, хоча є не суто політико-правовими, оскільки передбачають реалізацію ефективної кадрової політики. Тобто представлені автором [13] механізми носять загальний характер та складаються із політико-правових та організаційних.

Необхідно виділити структуру механізмів протидії корупції в органах публічної влади, представлену С.С. Серьогініним. Автор зазначає, що механізми протидії повинні бути націлені на ліквідацію причин та зменшення проявів корупціогенних факторів, і їх умовно можна поділити на політичні (політично-правові), інституційні, економічні та організаційно-адміністративні [12]. Також, як слушно підкреслює автор [12], усі механізми протидії корупції в органах публічної влади поділяються на:

- загальні, які в цілому стосуються протидії корупції у органах публічної влади;
- та спеціальні, які стосуються протидії корупції в певних органах публічної влади, зокрема, в правоохоронних органах.

На думку автора, представлений підхід до систематизації може бути використаний для здійснення групування основних механізмів протидії корупційним злочинам в правоохоронних органах. Оскільки нами досліджуються механізми протидії корупційній злочинності в правоохоронних органах, необхідно розглянути спеціальну групу механізмів. Ці механізми можуть бути класифіковані за чотирма групами: правова, інституційна, економічна та організаційна.

Правовий механізм протидії корупційним злочинам у правоохоронних органах

передбачає створення дієвої нормативно-правової бази в даній сфері. Основними нормативно-правовими актами, прийнятими Україною для вдосконалення антикорупційного законодавства в розрізі корупційних злочинів у правоохоронних органах, є:

- ратифікована в 2006 р. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією [4], Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції [5]. Ці конвенції передбачають здійснення антикорупційної політики у відповідності до міжнародних норм;

- Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 № 3206-VI [1]. Законом визначені основні засади запобігання і протидії корупції в публічній і приватній сферах суспільних відносин, регламентовано напрями відшкодувань завданих через вчинення корупційних правопорушень, шкоди, збитків, регулюються аспекти поновлення порушених прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав чи інтересів юридичних осіб, інтересів країни. У даному законі згруповано заходи щодо запобігання і протидії корупції, які мають загальний характер;

- Закон України «Про правила етичної поведінки» від 17.05.2012 р. № 4722-VI, у якому представлені основні правила етичної поведінки осіб, які є державними службовцями;

- Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» від 07.04.2011 р. № 3207-VI [2]. У законі регулюються зміни до Кримінального кодексу України щодо злочинів у сфері корупції;

- Модельний кодекс поведінки державних службовців країн Ради Європи (схвалено Рекомендацією Кабінету Міністрів Ради Європи Європейським країнам «Про кодекси поведінки для державних службовців», травень 2000 р., № R (2000)10);

- накази Міністерства юстиції України, що стосуються нормативних аспектів перевірки осіб, які претендують на зайняття посад або працюють на публічній службі, з метою протидії появи корупційних факторів та вчиненню корупційних злочинів;

- Наказ Міністерства юстиції України «Деякі питання проведення антикорупційної експертизи» від 5 серпня 2013 р. за

1325/23857. Наказ регламентує механізм проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів з метою запобігання вчиненню корупційних правопорушень через наявність у законодавстві корупціогенних факторів;

- Наказ Міністерства фінансів України від 03.02.2012 № 84 «Про внесення змін до наказу Міністерства фінансів України від 07.11.2011 № 1395» (зміни до інструкції щодо заповнення податкової декларації про майновий стан і доходи). Норми даного нормативного акту в розрізі протидії корупційним злочинам у правоохоронних органах стосуються правового регулювання певних питань заповнення податкової декларації суддями. Вдосконалення уваги законодавця до податкового контролю судової ланки правоохоронних органів є позитивним фактором розвитку антикорупційного законодавства в даній сфері;

- укази Президента України, постанови та розпорядження Кабінету міністрів України, інші нормативно-правові акти, націлені на протидію корупції. Особливо слід відзначити Постанову Кабінету міністрів України «Про затвердження Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки» від 28 листопада 2011 р. № 1240 [3], у якій виділено спеціальні заходи протидії корупції в правоохоронних органах. Зокрема, слід виділити наступні засоби, які визначені в даному нормативному акті [3] та націлені на протидію корупційних злочинів у правоохоронних органах:

- обмеження кількості перевірок з боку податкових та контролюючих органів. Цей захід націлений на протидію виникнення корупційних злочинів, пов'язаних із одержанням хабара (передбачене ст. 368 Кримінального кодексу України), даванням хабара (стаття 369 Кримінального кодексу України) та провокацією хабара (стаття 370 Кримінального кодексу України);

- запобігання неправомірному тиску на підприємців з боку правоохоронних та контролюючих державних органів. Захід націлений на протидію одержання, давання та провокації хабара (ст. 368-370 Кримінального кодексу України) і обмеження щодо

використання службового становища (ст. 6 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції»);

- формування єдиної правозастосовної практики правоохоронних та судових органів у справах, пов'язаних із корупцією. Цей захід націлений на запобігання притягнення завідомо невинного до кримінальної відповідальності, передбачене ст. 372 Кримінального кодексу України, постановлення суддею (суддями) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови, передбачене ст. 375 Кримінального кодексу України;

- проведення інституційної реформи органів, які здійснюють дізнання, досудове слідство та кримінальне переслідування. Цей захід передбачає правове реформування інституційного механізму протидії корупційним злочинам у правоохоронних органах. На практиці цей захід не знаходить свого застосування. А саме, запропонований законопроект щодо створення нової державної служби протидії корупції, яка була б незалежною від інших правоохоронних органів і в своїй діяльності керувалася б саме покладеними на неї функціями, був відхилений Верховною Радою України. Можна відзначити, що застосування визначеного заходу потребує розроблень підходів до реформування даної сфери та їх законодавчого забезпечення.

Нинішній стан розвитку правового механізму протидії корупційним злочинам в правоохоронних органах характеризується позитивними змінами, хоча існують певні проблеми та законодавчі прогалини, які спричиняють поширення корупції.

Інституціональний механізм протидії корупційним злочинам у правоохоронних органах припускає ліквідацію причин і зменшення проявів корупціогенних чинників за допомогою антикорупційної діяльності різних інститутів [10], а саме: президентської вертикалі влади; органів місцевого самоврядування; рад і міжвідомчих комісій, створених в органах державної і регіональної виконавчої влади, місцевого самоврядування; певних підрозділів у правоохоронних органах (органах внутрішніх справ, Службі безпеки, прокуратурі та податковій службі); громадських організацій. На рівні органів влади та громадських організацій інституційний

механізм реалізується за допомогою таких інструментів впливу, як публічні консультації, обговорення та парламентські слухання, наукові дослідження, конференції, участь у парламентських комісіях тощо [11].

За твердженням фахівців [6], системні прояви корупції в Україні, визнані на національному, міжнародному рівнях, свідчать про те, що існуючий інституційний механізм протидії корупційним злочинам, у т.ч. у правоохоронних органах, є неефективним та таким, що потребує реформування. Інституційні органи протидії корупції, особливо на рівні правоохоронних органів, часто у своїй діяльності дублюють функції, не мають достатнього рівня повноважень щодо протидії корупційній злочинності.

Для створення дієвого інституційного механізму протидії корупції (у т.ч. у правоохоронних органах) фахівцями [6] було запропоновано створення спеціально уповноваженого державного правоохоронного органу з протидії корупції в Україні, який був би незалежним від інших правоохоронних органів та знаходився в безпосередньому підпорядкуванні президента країни. До основних функцій такого органу пропонувалось віднести дізнання, досудове слідство у віднесених до його підслідності кримінальних справах щодо корупційних злочинів; здійснення оперативно-розшукових заходів. У березні 2013 р. Верховна Рада відмовилась створювати таку службу. Зважаючи на це, актуальним залишається питання реформування інституційного механізму протидії корупційній злочинності.

Дуже важливим у розрізі протидії корупційним злочинам у правоохоронних органах є економічний механізм, основною складовою якого є матеріальне забезпечення [9]. Покращення матеріального забезпечення співробітників правоохоронних органів на всіх рівнях дасть змогу убезпечити виникнення корупційних злочинів, пов'язаних із одержанням хабара (передбачене ст. 368 Кримінального кодексу України), даванням хабара (стаття 369 Кримінального кодексу України) та провокацією хабара (стаття 370 Кримінального кодексу України). Можна погодитись із С.Жидиком [9], що матеріальна самодостатність посадових та службових осіб

органів державної влади та місцевого самоврядування (у т.ч. правоохоронних органів) буде виключати прагнення до отримання неправомірних вигід, які тягнуть за собою вчинення корупційного злочину, виникнення кримінальної відповідальності та покарання. Мотивація високооплачуваною роботою буде застерігати співробітників правоохоронних органів від здійснення корупційних злочинів, які можуть вплинути не тільки на обвинувачення і відповідне покарання, а й втрату гідного матеріального стану. Механізм покращення матеріального забезпечення в правоохоронних органах широко застосовується не тільки в розвинутих країнах, а й у країнах з перехідною економікою.

На сьогоднішній день механізм матеріального забезпечення найбільш дієво реалізується щодо роботи суддів в Україні. На законодавчому рівні це визначено Законом України «Про судоустрій і статус суддів». Законом передбачається суддівська винагорода, яка включає посадовий оклад, надбавки за вислугу років тощо. З 1 січня 2012 року розмір посадового окладу судді місцевого суду складає 8 мінімальних заробітних плат, а з 1 січня 2015 року складатиме 15 мінімальних заробітних плат. На жаль, гідна матеріальна мотивація відсутня щодо інших структур правоохоронних органів.

Організаційні механізми протидії корупційним злочинам у правоохоронних органах складаються із:

1) механізму застосування ефективної кадрової політики в цій сфері, зокрема:

- запровадження добору висококваліфікованих кадрів на публічній службі;

- спеціальної перевірки щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування (ст. 11 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції»);

- профілактичної роботи щодо протидії корупційним злочинам у правоохоронних органах;

3) антикорупційної експертизи нормативно-правових актів щодо впливу корупційних факторів на діяльність правоохоронних органів;

2) фінансового контролю.

Успішне запровадження добору висо-

кокваліфікованих кадрів на публічній службі згідно із Програмою економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» передбачає розробку методичних засад прогнозування потреб у фахівцях на ринку праці, прийняття порядку формування й розміщення державного замовлення на підготовку професіоналів, робочих кадрів з урахуванням потреб ринку праці й контролю за його виконанням.

Актуальним механізмом запобігання протидії корупційним злочинам, за твердженням С. Жидика [9], є спеціальна перевірка відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування. Спеціальній перевірці підлягають факти притягнення особи до кримінальної відповідальності, а також те, чи піддавалася раніше особа адміністративним стягненням за корупційні правопорушення, також потребує оцінки достовірності інформації щодо майнового стану, доходів і витрат та наявності у особи корпоративних прав. Окремо перевіряється стан здоров'я, освіта, наявність наукового ступеня, вченого звання, підвищення кваліфікації, тобто відомості, визначені п. 1 частини першої статті 4 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції».

Профілактична робота є найбільш простим механізмом протидії корупційним злочинам у правоохоронних органах. Цей механізм включає проведення лекцій, семінарів, нарад з посадовими та службовими особами з проблем протидії корупції. Також до профілактичної роботи входить інформування населення щодо діяльності відповідних правоохоронних органів для того, щоб людям була зрозумілою робота органів, процедури прийняття рішень тощо. Цей механізм також включає підвищення правової освіти населення [9].

Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів регулюється Наказом Міністерства юстиції України від 5 серпня 2013 р. за № 1325/23857. Проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів, які стосуються діяльності правоохоронних органів, дасть можливість зменшити вплив

АНОТАЦІЯ

Розглянуті існуючі механізми протидії корупційній злочинності в правоохоронних органах. Представлена систематизація цих механізмів у відповідності до кримінологічних засад та антикорупційного законодавства.

SUMMARY

The considered existent mechanisms of counteraction to corruption criminality are in law enforcement authorities. The presented systematization of these mechanisms is in accordance with principles of criminology and anticorruption legislation.

корупціогенних факторів, які містяться в законодавстві щодо регулювання даної сфери, що, у свою чергу, надасть змогу знизити рівень корупції.

Механізм фінансового контролю передбачає обов'язкове щорічне декларування доходів працівниками правоохоронних органів. Цей механізм на законодавчому рівні передбачено Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» та кодексами професійної етики відповідних правоохоронних органів. Щорічне декларування доходів націлене на зменшення впливу корупціогенних факторів, зростання ризиків при здійсненні корупційних злочинів.

Висновки

Представлена у статті систематизація механізмів протидії корупційній злочинності в правоохоронних органах сформована на підставі вивчення наукових підходів та антикорупційного законодавства. На думку автора, для ефективного впровадження правових, інституційних, економічних та організаційних механізмів протидії корупційній злочинності необхідне реформування антикорупційної системи та створення державної служби корупційних розслідувань, яка була б незалежною від інших правоохоронних органів.

Література

1. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 № 3206-VI [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>
2. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» від 07.04.2011 р. № 3207-VI [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3207-17>
3. Постанова Кабінету міністрів України «Про затвердження Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки» від 28 листопада 2011 р. № 1240 [Електро-

ний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1240-2011-%D0%BF/page2>

4. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією від 27.01.1999 р. № ETS173, ратифікована Верховною Радою України від 18.10.2006 р. на підставі 252-16 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_101

5. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003 р. № 995_c16, ратифікована Верховною Радою України від 18.10.2006 р. на підставі 252-16 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_c16

6. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про Національну службу протидії корупції» [Електронний ресурс]. - Режим доступу: w1.c1.rada.gov.ua/pls/.../webproc34?id...

7. Андрушко П.П. Реформа українського антикорупційного законодавства у світлі міжнародно-правових зобов'язань. - К.: Атіка, 2012. - 332 с.

8. Быков В.Н. Антикоррупционные механизмы в системе государственного регулирования [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://economics.open-mechanics.com/years/2013/issues/1/>

9. Жидик С. Сучасні механізми запобігання виникненню і протидії корупції. Антикорупційна стратегія України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.irshavamkmr.org.ua/news/110.html>

10. Лахман А.Г. Коррупция и противодействие коррупции: проблемы правопонимания // Власть и управление на востоке России. - 2013. - № 1. - С. 129 - 134

11. Рафалюк Е.Е., Власова Н.В. Юридическая наука в поиске правовых механизмов противодействия коррупции // Журнал российского права. - 2012. - № 7. - С. 43-68

12. Серьогін С.С. Механізми попередження та протидії корупції в органах публічної влади України: автореф. дисс. ...канд. наук з державного управління: 25.00.02 / С.С. Серьогін. - Х., 2010. - 19 с.

13. Чемерис І.В. Політико-правові механізми запобігання та протидії корупції в органах державної влади України: : дисс. ...канд. політичних наук: 23.00.02 / І.В. Чемерис. - К., 2012. - 209 с.