

М. П. Савчук,
аспірант кафедри національної безпеки,
Національна академія державного управління при Президентові України

СУТНІСТЬ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

Забезпечення національної безпеки є однією з найактуальніших проблем сьогодення, розв'язання якої для України є надзвичайно важливою і складною справою. У статті розглядаються питання протидії корупції в правоохоронних органах, зарубіжний досвід та його використання в Україні як одна із складових, що впливає на стан національної безпеки країни.

Ensuring national security is one of the most pressing problems of nowadays, solutions of which is extremely important and difficult. The questions of combating corruption in law enforcement bodies, international experience and its use in Ukraine as one of the components that has influence on the state of national security are observed in this article.

Ключові слова: національна безпека, правоохоронні органи, корупція, поліція, органи внутрішніх справ.
Key words: national security, law enforcement bodies, corruption, police, internal affairs' bodies.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Корупція в сучасних умовах стала чинником, який реально загрожує національній безпеці й конституційному ладу України. Головна мета забезпечення національної безпеки України — формування збалансованої державної політики та ефективного проведення комплексу узгоджених заходів щодо захисту національних інтересів у політичній, економічній, соціальній, військовій, екологічній, науково-технологічній, інформаційній та інших сферах. Важливе місце серед суб'єктів забезпечення національної безпеки виділено правоохоронним органам, які відповідно до своїх функцій ведуть боротьбу з таким ганебним явищем, як корупція. Саме тому актуальним стає питання протидії корупції в самих правоохоронних органах, зокрема в органах внутрішніх справ України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій щодо дослідження рівня ефективності запобігання, протидії службової корисливої злочинності та правопорушень, пов'язаних з корупцією, дозволяє зробити висновки про те, що боротьба з корупцією на даний час є одним з основних пріоритетів внутрішньої політики держави, зокрема діяльності органів внутрішніх справ, і на даний час цей процес не повною мірою досліджений. Корупція має здатність проявляти себе у різних формах і видозмінюватися в залежності від розвитку суспільства.

Питання діяльності органів внутрішніх справ у різних напрямках запобігання та протидії корупції досліджували: Зелінський А.Ф., Кальман О.Г., Камлик М.І., Косюта М.В., Литвак О.М., Мельник М.І., Михайленко О.Р., Невмержицький Є.В., Романюк Б.В., Хавронюк М.І., С.Г. Стеценко., О.В. Ткаченко., Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв., І.Г. Кириченко.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

Метою даної статті — розкриття питання, яким чином протидіяти корупції в правоохоронних органах, зокрема в органах внутрішніх справ; показати зарубіжний досвід, досягнення в цій сфері, а також яким чином і де саме Україна може застосувати перевірені на практиці іноземних країн дієві механізми боротьби з корупцією в органах внутрішніх справ.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Вивчення корупції в правоохоронних органах зумовлене її впливом на суспільні відносини, а також негативними наслідками, яких вона завдає державі. Доречно зазначити, що корупція в органах внутрішніх справ — одне із проявів корупції в державному апараті. Поширення корупції в органах внутрішніх справ нерідко зумовлене тими ж причинами, що і в інших органах державної влади.

Суспільний устрій, стан економіки, історичні традиції — все це може перешкоджати або сприяти поширенню корупції, але не більше. Для викорінення хабарництва й подібних явищ потрібно дещо інше — щоб цією ідеєю проїнялися влада й суспільство водночас. Якщо суспільство хоче, а влада — ні, суспільство може спробувати змінити владу. Якщо ж влада хоче, а суспільству байдуже, влада може спробувати переконати його. Але, якщо ні влада, ні суспільство не мають волі боротися з корупцією, вони так і будуть розважати один одного розмовами про те, що потрібно з нею боротися [1].

Для того, щоб зрозуміти, в чому полягає сутність протидії корупції в процесі розробки та здійснення політики забезпечення національної безпеки, потрібно дати визначення такому явищу, як корупція. Найбільш вдалими, на мою

думку, визначення поняття корупції належить вітчизняному вченому М.І. Мельнику. На його думку корупція — це соціальне явище, яке охоплює всю сукупність корупційних діянь, пов'язаних з неправомірним використанням особами, уповноваженими на виконання функцій держави, наданої їм влади, службових повноважень, відповідних можливостей з метою задоволення особистих інтересів чи інтересів третіх осіб, а також інших корупційних правопорушень, у тому числі й тих, які створюють умови для вчинення корупційних діянь чи є приховуванням їх або потуранням [2].

Від початку цього року за встановленими порушеннями і недоліками проведено понад 1,8 тисячі службових розслідувань, за результатами яких до дисциплінарної відповідальності притягнуто 4924 працівники, з них 506 — звільнено з органів внутрішніх справ.

Згідно з Законом України "Про звернення громадян" підрозділами внутрішньої безпеки опрацьовано понад 8,6 тисячі звернень про неправомірні дії з боку працівників міліції. За результатами їх перевірок інформація знайшла своє підтвердження у 1217 випадках (14%), за цими фактами порушено 83 кримінальні справи, 19 працівників судом притягнуто до відповідальності за корупційні діяння, 655 посадових осіб притягнуто до дисциплінарної відповідальності, у тому числі 90 — звільнено з органів внутрішніх справ.

Упродовж восьми місяців цього року рішеннями судів до адміністративної відповідальності за вчинення корупційних діянь притягнуто до відповідальності 130 працівників міліції, у тому числі 49 — за протоколами, складеними підрозділами внутрішньої безпеки, 48 — прокуратурою та 24 — Службою безпеки України. Найбільше до адміністративної відповідальності притягнуто дільничних працівників міліції та Державної автомобільної інспекції.

Крім цього, у зв'язку із засудженням за корупційні діяння, відповідно до ст. 5 Закону України "Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України", наказами ГУМВС, УМВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на залізницях до різних видів дисциплінарної відповідальності притягнуто 121 працівник, у тому числі 103 — звільнено з органів внутрішніх справ.

Більшість посадовців органів внутрішніх справ покарано судами за корупційні правопорушення, пов'язані з незаконним отриманням грошової винагороди (56), внесенням недостовірних відомостей до офіційних документів (32) та наданням незаконних переваг при прийнятті управлінських рішень (17).

За матеріалами Служби безпеки з початку року порушено 377 кримінальних справ. З них найбільше порушено справ стосовно дільничних інспекторів міліції — 59, працівників карного розшуку — 54, Державтоінспекції — 48, слідства — 33, боротьби з незаконним обігом наркотиків — 23, патрульної служби — 22.

Протиправні дії працівників міліції кваліфіковані органами прокуратури як злочини, пов'язані зі зловживанням владою або службовим становищем (ст.364 "Зловживання владою або службовим обов'язком" КК України) — 100, перевищенням влади або службових повноважень (ст.365 "Перевищення влади або службових повноважень" КК України) — 78, одержанням хабарів (ст. 368 "Одержання хабара" КК України) — 66 та службовим підробленням (ст.366 "Службове підроблення" КК України) — 42 та інші [3].

До основних напрямів протидії корупції серед співробітників ОВС можна віднести: нормативно-правове забезпечення антикорупційних заходів; удосконалення уп-

равління та організації діяльності підрозділів ОВС; удосконалення заходів виявлення корупції та притягнення винних до відповідальності.

Проблему корупції серед співробітників ОВС необхідно розглядати у контексті загальної криміналізації соціальних сфер діяльності країни, чому сприяє політична та економічна нестабільність у поєднанні з недосконалістю законодавства, внаслідок чого послаблюються система державного управління та контролю. Сприятливою умовою корупції є закріплення у свідомості громадян уявлення про те, що за допомогою корупційних діянь створюються можливості для вирішення проблемних питань. Фактором, що сприяє поширенню корупції, є низька ефективність діючих антикорупційних заходів.

У процесі розробки та здійснення політики забезпечення національної безпеки існує ряд важливих проблем які потрібно вирішувати:

— процедура прийняття на державну службу (нині така процедура досить непрозора, атестації та щорічні оцінки громіздкі й ніяким чином не впливають на заробітну плату державних службовців);

— система планування та оцінювання результатів діяльності (у такому вигляді, якому система планування функціонує тепер, вона призводить до формального виконання покладених обов'язків, низького рівня відповідальності та неефективності роботи державних службовців);

— система управління персоналом на державній службі;

— питання контролю за декларуванням доходів [4].

Сутність протидії корупції в правоохоронних органах повинна полягати у тому, щоб, по-перше, обмежити, нейтралізувати чи усунути фактори корупції, а саме: запобігти конфлікту інтересів, нормативно визначити рамки етичної поведінки особи, уповноваженої на виконання функцій, завдань держави, зробити вчинення корупційних правопорушень справою невігдною і ризикованою і врешті-решт досягти того, щоб особа чесно і сумлінно виконувала свої службові обов'язки. Передбачити адекватні заходи відповідальності за вчинення корупційних проявів, належним чином врегулювати діяльність органів державної влади та їх підрозділів, які безпосередньо протидіють корупції.

Зарубіжний досвід протидії корупції.

Корупція в правоохоронних відомствах викликає занепокоєння в суспільстві, адже ураження цим явищем значною мірою позначається на дотриманні принципу верховенства права в кожній країні. З метою недопущення випадків корупції взагалі, зокрема серед працівників правоохоронних відомств, у більшості зарубіжних країн застосовують усі можливі законні заходи, а також ведеться пошук нових ефективних засобів протидії цьому явищу.

Світовий досвід боротьби з корупцією знайшов своє найбільш повне відображення в розробленому ООН Наборі інструментів по боротьбі з корупцією (UNODC 2004). В даний набір інструментів включено близько сорока рекомендацій, які ефективно допомагають боротися з корупцією у всьому світі [5].

Маємо вказати на той факт, що антикорупційні заходи в зарубіжних країнах у переважній більшості схожі між собою. Це пояснюється як процесами інтеграції законодавства, узгодженням та координацією заходів протидії правопорушенням з ознаками корупції, так і обміном досвідом запровадження антикорупційних заходів. Більшою мірою це стосується країн-членів Євросоюзу. Але заходи кожної з країн мають свої особливості. Це пояснюється специфікою їх розвитку, правових традицій, ментальності та ступенем громадської активності громадян окремої країни. Разом з тим, спільними рисами для них є:

- бажання активної протидії корупційним проявам;
- створення системи антикорупційної нормативно-правової бази та контролю за її впровадженням;
- правова реформа у поєднанні з економічною, соціальною, організаційною і навіть культурною реформами;
- створення незалежної правоохоронної системи;
- залучення до протидії корупційним проявам громадських організацій [6].

Аналіз антикорупційної політики іноземних держав дає змогу зробити певні узагальнюючі висновки щодо її ефективності. Заходи протидії корупції серед співробітників поліції, які закріплені у чинних нормативно-правових актах, умовно можна поділити наступним чином.

1. Заходи, визначені міжнародними нормативно-правовими документами і ратифіковані окремими країнами (конвенції, резолюції, плани дій).

2. Заходи, які визначені у внутрішньодержавних нормативно-правових документах та запроваджені й виконуються всередині кожної окремої країни.

До міжнародних нормативно-правових документів, які визначають ключові напрями протидії корупції в поліції, належать:

1) "кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку", прийнятий Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН № 34/167 від 17.12.1979 року;

2) іншим керівним міжнародним нормативно-правовим актом антикорупційного спрямування серед співробітників поліції є "Декларація про поліцію", прийнята Парламентською асамблеєю Ради Європи 2 травня 1979 року резолюцією № 690 [7];

3) також моральні та етичні норми поведінки й порядок їх дотримання визначені у "Європейському кодексі поліцейської етики", прийнятому Комітетом міністрів Ради Європи 19.09.2001 року. Стосовно недопущення в діяльності поліцейського фактів корупції цим кодексом поставлені такі вимоги:

— на всіх рівнях поліцейської служби повинні діяти ефективні заходи з попередження корупції та боротьби з нею;

— співробітники поліції повинні боротися з будь-якими проявами корупції в поліції. Вони повинні інформувати своїх начальників та інші компетентні органи про кожен випадок корупції в поліції [8].

Зазначені нормативно-правові акти не вичерпують тих заходів, яких уживає кожна країна для боротьби з корупцією серед співробітників правоохоронних відомств.

Поряд із представленими документами, кожна окрема країна має особливі заходи протидії корупції як у державі в цілому, так і в поліцейських відомствах зокрема. Досвід таких країн, як США, Великобританія, Німеччина, буде корисним у для України, оскільки саме в цих країнах розроблено системні заходи протидії корупції в поліцейських відомствах і вони дають позитивні результати. Також вважається за необхідне звернути увагу на досвід Литви, де рівень поширення корупції в правоохоронних органах є досить низьким завдяки вмілому проведенню антикорупційної політики, яка сформувалась за короткий проміжок часу з моменту здобуття цієї країною незалежності. Аналіз наукових праць тих вчених, які вивчали досвід зарубіжних країн у протидії корупції, дає підстави зробити висновки, що запровадження антикорупційних заходів у поліцейських відомствах було викликане певними суспільними процесами, які відбувалися в кожній окремій країні, а також резонансними скандальними справами, учасниками яких були співробітники правоохоронних відомств.

Необхідно відзначити той факт, що на даний час багатьом країнам світу вдалося створити ефективні заходи, спря-

мовані на протидію корупції. До таких країн можна віднести Фінляндію, Данію, Сінгапур, Швецію, Канаду, Нідерланди, Німеччину, Бельгію, Австрію, Норвегію, США та деякі інші країни.

Разом з тим, необхідно врахувати, що однією із складових протидії корупції серед працівників поліції зарубіжних країн є створення умов проходження служби, за яких правомірна поведінка вигідна поліцейському у правовому, соціальному, економічному, суспільному, службовому, матеріальному плані, а також з обов'язковим урахуванням необхідності та доцільності її дотримання, що впливає на перспективи службового, кар'єрного росту та гарантії набуття інших соціальних переваг.

Використання зарубіжного досвіду протидії корупції в Україні.

На підставі проведеного аналізу діяльності правоохоронних відомств зарубіжних країн можна прийти до висновку про доцільність створення в Україні окремої незалежної правоохоронної структури — Національного антикорупційного комітету — одним із завдань якої буде боротьба з корупцією на всіх рівнях державної влади. Необхідною умовою діяльності цього підрозділу має бути прийняття відповідного закону, у якому повинна бути закріплена його компетенція як центрального органу виконавчої влади із спеціальним статусом, основні завдання, функції та принципи діяльності цього відомства.

На підставі аналізу ефективності антикорупційних законодавчих актів іноземних країн пропонується в Законі України "Про державну службу" запровадити поняття "конфлікту інтересів", що означає несумісність поєднання посадовою особою її функціональних та посадових обов'язків з приватно-особистими інтересами. Запровадження цього юридичного терміна дасть змогу підвищити вигоди до виконання посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави, їхніх посадових обов'язків, а також дотримання норм етичних кодексів.

Доцільно внести зміни до статті 4 Закону України "Про боротьбу з корупцією", якими віднести до переліку суб'єктів боротьби з корупцією органи судової влади, оскільки вони як суб'єкти прийняття рішення про притягнення чи звільнення від відповідальності підозрюваної особи, відповідно до процесуальних норм, можуть бути ініціаторами перевірки щодо наявності у діях особи, яка є причетною до справи, злочину з ознаками корупції.

Як фінансовий контроль за майновим станом співробітників органів внутрішніх справ пропонується запровадити заходи, якими зобов'язати кожного співробітника ОВС щорічно подавати відомості про свої доходи, і відомості про доходи його родини із зазначенням усіх матеріальних благ, якими він володіє та користується. Поряд з інформацією про доходи доцільно запровадити подання інформації про видатки співробітника та членів його родини за звітний період, що дасть можливість здійснювати аналіз матеріального стану співробітника ОВС, а також робити висновки, які є підставою для перевірки про можливі джерела незаконних прибутків [5].

Як основні принципи протидії корупційним проявам серед посадових осіб, уповноважених на виконання функцій держави, пропонується визначити: рівність всіх перед законом; забезпечення діяльності посадових осіб, уповноважених на виконання функцій держави процесуальною регламентацією; невідворотність притягнення правопорушника до відповідальності за вчинення правопорушень та діянь з ознаками корупції. Ці принципи мають стати основою правового механізму боротьби з корупцією.

Необхідно вказати на відсутність чітких визначень малозначності діяння як правопорушення, що призводить до

різної кваліфікації їх за однаковими складами правопорушень. Розмежування правопорушень за видами суспільної небезпеки пропонується здійснювати на підставі ступеня суспільної шкоди протиправного діяння; об'єкта посягання; тяжкості наслідків протиправного діяння; розміру спричиненої шкоди; особи суб'єкта правопорушника. При цьому приходимо до висновку про встановлення заборони на звільнення співробітника ОВС від відповідальності за малозначністю діяння у разі вчинення ним правопорушення з ознаками корупції.

Стосовно інших організаційно-правових заходів боротьби з корупцією, то вони можуть бути розподілені на дві групи: 1) заходи організаційного характеру, які спрямовані на поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави та прирівняних до них осіб; 2) заходи, які спрямовані на поведінку інших юридичних і фізичних осіб.

До першої групи заходів належать: вдосконалення роботи апарату державного управління; ротація кадрів; усунення дискримінації при прийомі на службу в ОВС; підвищення оплати праці співробітникам ОВС; пропаганда антикорупційних стандартів, у першу чергу стандартів етики поведінки; встановлення заходів заохочення для осіб, які виконують владні повноваження і мають бездоганну репутацію за час тривалої служби на посаді.

До другої групи заходів належать: проведення роз'яснювальної роботи серед громадян з метою підвищення їхньої правової свідомості; стимуляція громадян, які повідомляють про вчинення корупційного правопорушення; опублікування рейтингів адміністративно-територіальних одиниць та підприємств, які найменш вражені корупцією тощо.

Але при впровадженні будь-яких заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією, вихідним пунктом має стати розуміння того, що тільки спільна взаємодія, а також чітке підпорядкування і діяльність у межах компетенції того чи іншого органу сприятиме покращенню стану боротьби з корупцією в Україні.

Досягнення мети у протидії корупції серед співробітників органів внутрішніх справ, можливе лише із запровадженням ряду заходів, які мають знизити вірогідність виникнення корупції:

— забезпечення належного життєвого рівня та соціального захисту всіх категорій співробітників органів внутрішніх справ, який виключав би потребу в пошуках додаткового заробітку;

— законодавче віднесення корупції в правоохоронних органах та органах судової влади до особливо тяжких злочинів, а також конфіскація майна як додаткова санкція. Така пропозиція вже була зроблена С.А. Шалгуною в межах свого дисертаційного дослідження. Але на даний час на обґрунтованість вченими своєї думки законодавці увагу не звернули. З огляду на дієвість та ефективність встановлення кримінальної відповідальності за корупційні діяння країнах Західної Європи її актуальність на даний час не вичерпано;

— пропаганда в діяльності ОВС високих стандартів чесності, єдності та етичної поведінки співробітників ОВС. Приймати на службу в ОВС лише осіб з високими стандартами чесності, вихованості. А також вживати заходів до тих співробітників, які не дотримуються встановлених норм поведінки та етики;

— створення перешкод для можливості отримання матеріальних благ співробітниками ОВС у невстановлений законом спосіб. Для цього доцільно запровадити досвід Литовської Республіки;

— поряд із запровадженням системи декларування доходів та майна співробітниками ОВС та членів їхніх роди-

ни, якими вони володіють та користуються (нерухомість, особистий транспорт, поїздки на відпочинок тощо), запровадити системи декларування їхніх видатків та порівняльного аналізу доходів та видатків [8];

— залучення структур громадянського суспільства до боротьби з корупцією в ОВС. Така діяльність дасть можливість посилити контроль за діяльністю співробітників ОВС, сприятиме прозорості їхньої роботи. Крім того, доцільно закріпити періодичність звітів керівників органів внутрішніх справ перед громадськістю на регіональному та державному рівнях [9].

ВИСНОВКИ

Окрім викладених пропозицій щодо доцільності та можливостей використання певного іноземного досвіду законодавчого та організаційного характеру, пропонується на державному рівні створити та забезпечити умови для належного розвитку громадянського суспільства, як це зроблено в США, Великій Британії та інших країнах. Для цього необхідно надавати державну підтримку громадським організаціям та рухам, діяльність яких спрямована на захист прав і законних інтересів громадян. Надавати уповноваженим представникам відповідні права брати участь у розслідуванні стосовно осіб, які вчинили правопорушення та злочини з ознаками корупції. Всіма можливими засобами стимулювати активну нетерпимість громадян до корупційних проявів та корупціонерів у всіх сферах державної служби, особливо в системі правоохоронних органів України, заохочувати до активного сприяння розкриттю правопорушень та злочинів з ознаками корупції. Антикорупційна діяльність держави має бути спрямована на зменшення переваг для сторін, які є учасниками корупції, створення атмосфери суспільного неприйняття та осуду корупції у всіх її проявах, а також невідворотності покарання за корупційні діяння.

Література:

1. Вишневецький Ю. Найкращі рецепти боротьби з корупцією: // Коментарі. — 2010. — № 5. — 22 с.
2. Мельник М.І. Корупція — корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії). — К.: Юридична думка, 2004. — 400 с.
3. Міністерство внутрішніх справ. — Режим доступу: <http://mvs.gov.ua>
4. Спільне засідання Комітету ВРУ з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією та колегії головного управління державної служби України (стенограма). — К.: Вісник державної служби, 2009. — № 4. — 6 с.
5. Коротаев А.В., Халтурина Д.А. Современные тенденции мирового развития. — М.: Книжный дом "ЛИБРОКОМ", 2009. — 183 с.
6. Доля Л.М. Боротьба з корупцією — першочергове завдання на шляху реалізації європейського вибору України // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). — К., 2005. — № 8.
7. Міжнародно-правові стандарти поведінки працівників правоохоронних органів при підтриманні правопорядку. Документально-джерельний довідник // Упоряд. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, І.Г. Кириченко. — К., 2002.
8. Стеценко С.Г., Ткаченко О.В. Корупція в органах внутрішніх справ: проблеми протидії. — К.: Алерта, КНТ, Центр учбової літератури, 2008.
9. Севастьянова Т.Є. Малозначність діяння за кримінальним законодавством України: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.08. / Нац. акад. внутр. справ України. — К., 2003.

Стаття надійшла до редакції 06.10.2010 р.