УДК 328.185:351.74

Сахно А.П.
викладач кафедри адміністративної діяльності ДАІ Донецького юридичного інституту Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е.О.Дідоренка

Напрями удосконалення боротьби з корупцією в ОВС України

Корупція є однією з найактуальніших соціальних проблем сучасності. Деякі дослідники взагалі вважають, що корупція стала основною політичною проблемою кінця XX століття. За будь-яких підходів та оцінок однозначно одне - корупція є проблемою, розв'язання якої для багатьох країн є надзвичайно актуальною справою. Це повною мірою стосується України, високий рівень корумпованості якої визнано її політичним керівництвом, законодавчим органом, вітчизняними та зарубіжними аналітиками, відповідними міжнародними інституціями.

Корупція в сучасних умовах стала чинником, який реально загрожує національній безпеці і конституційному ладу України. Це явище негативно впливає на різні сторони суспільного життя: економіку, політику, управління, соціальну і правову сфери, громадську свідомість, міжнародні відносини. Корумповані відносини все більше витісняють правові, етичні відносини між людьми, із аномалії поступово перетворюються у норму поведінки.

На сьогодні у сфері протидії корупції зроблено досить багато, зокрема прийнято Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 11 червня 2009 року, в якому поняття корупції визначене, як використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди, або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб, або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди такій особі, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей [1], Закон України «Про відповіда-

льність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень», який встановлює відповідальність юридичних осіб за вчинення їх уповноваженими особами корупційних правопорушень, а також визначає порядок притягнення їх до відповідальності [2], низку інших законодавчих актів антикорупційного спрямування, схвалено Концепцію боротьби з корупцією, розроблено спеціальну антикорупційну програму, проголошено курс на посилення протидії цьому явищу, запроваджено систематичне проведення організаційних заходів за участю керівників правоохоронних та інших державних органів з питань протидії корупції тощо.

Однак, ці та інші заходи, що здійснюються в державі та суспільстві, поки що не привели до відчутних позитивних результатів у справі протидії корупції. Причин тому багато – як об'єктивних, так і суб'єктивних. Так, в своєму листі до Голови Верховної Ради від 11 грудня 2009 року Президент України заявляє про значне послаблення дій правоохоронних органів у боротьбі з корупцією. «Ситуація, що складається на сьогодні в органах внутрішніх справ України, не може гарантувати забезпечення захисту прав та свобод людини і громадянина, позитивних результатів у боротьбі з корупцією та злочинністю. Упродовж десяти місяців минулого року утримувалася тенденція до зменшення кількості викритих корупційних правопорушень (на 13,9 %) та притягнутих до адміністративної відповідальності корупціонерів (на 15,4 %). Послаблення активності боротьби з корупцією сталося в основному за рахунок органів внутрішніх справ (на 40,2 %), кількість притягнутих до відповідальності корупціонерів за матеріалами МВС України скоротилася із 1433 до 858 осіб. Погіршилася якість збору доказів корупційної діяльності. Відсоток закритих адміністративних справ у поточному році зріс до 22,3 %»[3].

Указом Президента України від 11 вересня 2006 року № 742 схвалено Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності», яка передбачає створення умов для забезпечення прозорості функціонування органів державної влади, оптимізацію кількісного складу державних службовців, у тому числі керівного складу, розроблення дієвого механізму моніторингу доходів та витрат посадових осіб [4]. Щодо практичних кроків, при Президентові України створено Комісію по боротьбі з корупцією, головною функцією якої є координація всієї роботи, спрямованої на подолання в державі цього зла. Урядом здійснюється робота з удосконален-

ня національного законодавства та приведення його у відповідність до вимог міжнародних нормативно-правових документів з цих питань. З урахуванням висновків та рекомендацій Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO) за дорученням Уряду України Міністерством внутрішніх справ спільно з іншими центральними органами влади здійснюється доопрацювання Плану дій щодо реалізації Концепції подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності». У МВС розроблена програма «На шляху до доброчинності», схвалена Президентом України, якою передбачається подальше поліпшення відповідного законодавства, реформування судової системи, широке інформування населення, підготовка науково обґрунтованих методик.

Здійснення практичних заходів щодо подолання корупції та організованої злочинності в системі МВС України забезпечується Головним управлінням по боротьбі з організованою злочинністю, до структури якого входить управління по боротьбі з корупцією та відмиванням доходів організованих груп та злочинних організацій.

Разом з тим, боротьбу з корупцією в структурі МВС України ведуть працівники: Департаменту державної служби боротьби з економічною злочинністю, Служби внутрішньої безпеки (у відношенні працівників міліції), органів дізнання та досудового слідства у випадку безпосереднього виявлення ними фактів вчинення корупційних правопорушень при виконанні основних своїх функцій.

Аналіз матеріалів про корупційні діяння свідчить, що найбільш поширеними порушеннями норм антикорупційного законодавства є надання незаконних переваг під час підготовки і прийняття нормативно-правових актів, сприяння в підприємницькій діяльності, незаконне одержання матеріальних благ, пільг та послуг, роботи за сумісництвом.

На нашу думку, з метою забезпечення ефективної боротьби з корупцією, розробки стратегії боротьби з нею, разом із заходами інституціонального контролю, таких як прийняття організаційних і технічних заходів, необхідно зміцнювати моральний дух та професійну етику працівників міліції (“внутрішній контроль”). Причому жодна з цих складових не може повною мірою замінити іншу. Зважаючи на викладене, а також відповідно до завдань даної статті нами пропонується ухвалити Антикорупційний кодекс міліції.

Цей кодекс може мати таку структуру: 1. Мета кодексу.

2. Що таке корупція в системі МВС? 3. Види корупції. 4. З чого починається корупція. 5. Зона уваги. 6. Наслідки корупційних діянь. 7. Поведінка співробітника, який забезпечує особисту безпеку. 8. Боротьба з корупцією. 9. Підтримка з боку вищестоящих керівників спроб боротьби з корупцією (позитивне моральне забарвлення). 10. Інформація щодо порядку інформування про факти корупційних діянь.

За дотримання Антикорупційного кодексу поведінки працівник ОВС, насамперед, відповідає перед власною совістю, своїми колегами, МВС та Батьківщиною.

Цікавим з цього приводу вбачається досвід Німеччини, де поняття корупції визначається здебільшого через категорії соціології та політики, а не права. Між тим, низкою законодавчих актів передбачено кримінальну відповідальність за діяння, що формально мають склад корупційного діяння.

У Кримінальному кодексі ФРН відсутня спеціальна стаття, яка б прямо передбачала відповідальність за корупцію, але у ст. 331 "Отримання та дача хабара", ст. 332 "Використання службового становища", ст. 340 "Зловживання владою" передбачено відповідальність за корупційні дії [5].

Сьогодні, як і раніше, в Німеччині прагнуть обходити проблему корупції в системі поліції. Хоча все частіше стають відомими факти корумпованості німецької поліції, разом з тим у широких колах панує думка, що мова йде про окремі випадки, про «білих ворон». В органах поліції шкодують про подібні факти, але вони є настільки незначними, що не можуть бути предметом наукового аналізу корумпованих дій співробітників поліції [6].

Так, згідно з поліцейською кримінальною статистикою, в 1997 році у ФРН було зареєстровано 2307 злочинів, пов'язаних з хабарництвом та підкупом посадових осіб, що склало 0,0035 % від загального числа зареєстрованих злочинів (більше 6,5 млн.) [7]. Ці дані звісно не є повними, реальні ж перевищують вище наведені по причині високої латентності даного виду злочину.

Значна частина населення проявляє певну готовність дати хабар посадовим особам, що підтверджено результатами опитувань громадської думки. 47 відсотків громадян Німеччини готові «комунебудь дати хабар» або надати послуги з метою досягнення поставленої мети [7]. Щодо працівників поліції ця статистика є дещо іншою.

Факти, коли співробітникам поліції пропонують хабар, носять ситуативний характер. Крім випадків ситуативної корупції відмічаються ще й такі її види як "опортуністична" корупція, суть якої полягає в тому, що особа, яка дає хабар, та особа, яка його отримує, в певних ситуаціях, що повторюються, використовують сприятливі умови для вчинення протиправних дій. В якій формі корупціонер буде діяти на працівника поліції однозначної відповіді немає, проте багато хто вважає, що корупціонер тривалий час готується до протиправних дій шляхом "підгодовування" посадової особи.

На питання, що є підгрунттям стосунків між особою, яка дає хабар, і особою, яка його бере, опитані працівники правоохоронних органів відповіли наступне: 46 % поліцейських, прокурорів і суддів вважають, що ці відносини носять тісний, особистісний характер; на думку 53 % – ці відносини скоріше виникають через те, що посадова особа потрапляє в залежність від шантажиста-вимагача [6].

Зрозуміло, що не можна заперечувати те, що посадова особа, яка хоча б раз вчинила протиправне діяння, потрапляє в залежність від вимагача. У цьому випадку теж виникають так звані "дружні відносини".

Серед поліцейських найбільш поширеними фактами корупції є: розголошення службової таємниці/передача відомчої інформації третім особам, передача злочинцям службових матеріалів, втрата матеріалів слідства, кримінальних справ у цілому або їх частини.

Результати проведених нами досліджень вказують на те, що не існує єдиної думки щодо злочинця-корупціонера, ним може стати як бідний, так і багатий. З метою аналізу механізму раннього розпізнавання можливості стати корумпованою особою необхідно враховувати фактори ризику (позаслужбовий та службовий), такі як певні якісні характеристики особи, зухвала поведінка, атмосфера на роботі, яка може передбачити наявність ризику. Важливо не лише знати, що існують перелічені фактори ризику, не просто їх реєструвати, необхідно вивчати залежність цих факторів у комплексі, своєчасно розпізнавати ризики і загрозу, давати їм оцінку.

На питання про корупцію в поліції опитувані відповіли, що єдиної причини корупції немає, що корупція це багатофонове явище і обумовлене трьома факторами: загально соціальними; відомчими; індивідуальними.

Також причинами були названі: переоцінка цінностей в суспільстві й недостатньо ефективна діяльність керівництва, що може стати негативним прикладом для підлеглих, фінансові проблеми, недостатній відомчий контроль, недостатній ступінь сприйняття дій, що можуть спровокувати корупційну поведінку, легковажність, наївність, лабільність (нестійкість).

Міжнародний досвід свідчить, що громадськості відведено одне з провідних місць як у боротьбі з корупцією в цілому, так і в правоохоронних органах, зокрема [8].

Варто і в Україні відвести чільне місце громадській думці у боротьбі з корупцією. У суспільстві бракує розуміння цього суспільного феномену, громадськість гостро відчуває потребу в тлумаченнях, роз'ясненнях і прогнозах щодо подальшого поширення корупційної хвороби. Існує штучний дефіцит достовірної інформації щодо поширення корупції в суспільстві й стану боротьби з нею. Очевидно, що низький рівень поінформованості суспільства щодо проблем боротьби з корупцією – дуже суттєвий чинник стану антикорупційної діяльності в суспільстві, одна з головних причин неефективності боротьби з цим негативним явищем.

Тому, засобам масової інформації доцільно відповісти належним чином на інформаційний запит суспільства, звернути більшу увагу на дослідження проблем корупції, на публікацію матеріалів, що спрямовані на запобігання корупції.

Антикорупційну діяльність населення розуміє як боротьбу з корупцією, запобігання корупції та її попередження. Як свідчить опитування громадської думки щодо завдань антикорупційної боротьби в суспільстві, то найперше вони могли б бути такими: поліпшення економічного стану суспільства, виведення економіки з "тіні" і реформування, зміцнення правоохоронних органів, незалежної судової влади.

На сьогодні в українському суспільстві немає сили, здатної побороти корупцію, існує недовіра щодо відповідних компетентності і прагнень майже всіх політичних сил. Лише невелика частина населення зберігає надію саме на правоохоронні органи, як єдину силу, що здатна протистояти корупції, проте громадяни вважають і правоохоронні органи значною мірою корумпованими. Громадськість схиляється до думки, що правоохоронці самі користуються прихованою інформацією для особистого збагачення, вони "приватизують" антикорупційну боротьбу у власних інтересах. Особливу

занепокоєність викликає соціальний феномен страху правоохоронців, які бояться своє керівництво і підозрюють його у корумпованості, а тому через страх перед розправою не повідомляють "наверх" відомі їм корупційні факти.

Крім того, відомо, що керівні органи через системні помилки в нашій державі не заохочують надмірне старання у боротьбі з корупцією. Часто можна почути від правоохоронців типові пояснення: "Ми знаємо всіх корупціонерів, але команди зверху на їх переслідування немає".

Отже, стає очевидним, що антикорупційний потенціал правоохоронних органів значною мірою не використовується через системні недоліки правоохоронної сфери суспільства. Зрозуміло, що ті системні реформи, які розпочалися у правоохоронних органах останнім часом, мають на меті значно підвищити їх ефективність.

Першою ознакою стагнації у питаннях боротьби з корупцією є те, що населенню не відомі (чи їх надто мало) імена борців з корупцією. Це свідчить про невисокий рівень антикорупційної діяльності в громадах і певною мірою – про неконструктивну спрямованість деяких ЗМІ, які частіше інформують про злочини корупціонерів, ніж про антикорупційну діяльність правоохоронців чи активістів громадянського суспільства. Ім'я злочинця швидше потрапляє на шпальти газет, ніж ім'я чесної людини.

Звертає увагу, що на думку громадськості найбільш популярними відомствами, які ведуть боротьбу з корупцією є міліція, прокуратура, СБУ, податкова міліція і суди. Відомства та установи, що ведуть антикорупційну діяльність, відірвані від населення, вони погано піклуються про поширення відповідної інформації або діють неефективно, про їх діяльність громадянам відомо дуже мало.

Для громадської думки властиві уявлення про ефективність жорстких покарань за корупційні злочини. Найефективнішою формою боротьби держави з корупцією є посилення кримінальної відповідальності за корупційні злочини, "чистка" правоохоронних органів і введення жорсткої звітності усіх керівників, а також підвищення професіоналізму правоохоронних органів, введення юридичної експертизи управлінських рішень і нормативних актів, введення декларування прибутків державними службовцями.

Населення схиляється до підтримки суто адміністративних засобів боротьби з корупцією. Суспільство, влада, ЗМІ не змогли

сформувати у населення сучасних адекватних уявлень про стратегію, модель, форми, методи боротьби з корупцією. Як і сто років тому, громадяни мислять "вічними" категоріями: "карати, контролювати і зачищати". Як боротися з корупцією сучасними методами, відповідними ідеям демократії і прозорості суспільства – мало хто знає. Системні зрушення, визначні реформи завжди починаються зі зрушень у масовій свідомості. В сучасній Україні є підстави для антикорупційного оптимізму. Зрозуміло, що одними зусиллями влади корупцію не перемогти, це повинна бути боротьба усього суспільства, всіх громадян.

Найбільш ефективними формами боротьби пересічних громадян із корупцією можна назвати відмову громадян від дачі хабарів, звертання в ЗМІ, голосування на виборах проти корупціонерів, анонімне інформування правоохоронних органів про факти корупції, участь в антикорупційній роботі НДО та ін. Досвід громадян, які роблять спроби протистояти корупції на місцях, дуже сильно впливає на поширеність антикорупційної поведінки. Поширення інформації про негативні наслідки у таких випадках сприяє поширенню настроїв песимізму у громадян, формування установок корупційної поведінки або громадянської байдужості. Причинами цього є корумпованість тих, хто повинен боротися з корупцією; загальна ситуація в Україні; відсутність "сильної руки"; недосконалість антикорупційного законодавства та ін. Громадяни очікують активізації антикорупційної боротьби правоохоронних органів: розкриття, розслідування і покарання корупціонерів. Для ствердження прозорості суспільства вони пропонують посилення контролю за органами виконавчої влади і зменшення впливу адміністративного ресурсу під час виборів, зміцнення незалежності судів.

На нашу думку, чинниками антикорупційної політики в Україні є економічна ситуація та особливості економічного ладу; стан правоохоронної системи; стан злочинності (криміналізація суспільства); рівень "тінізації" економіки; стратегія боротьби держави з корупцією; загальна культура суспільства; особливості політичного режиму; судова система; і стан антикорупційного законодавства.

Україна вживатиме заходів, спрямованих на подолання корупції, зокрема на вдосконалення національного законодавства у сфері боротьби з корупцією; розвиток ефективної та прозорої системи державної служби й забезпечення відкритості роботи право-

охоронних органів; вдосконалення системи контролю за управлінням об'єктами державної власності та впровадження принципів публічності під час прийому на службу за контрактом; широке залучення громадськості до подолання корупції в системі освіти; забезпечення співпраці між правоохоронними органами, громадськими організаціями та засобами масової інформації, спрямованої на публічність цього процесу.

Доцільним вбачається підготовка законопроектів з питань реформування законодавства України з метою усунення передумов корупційної діяльності, спрощення системи державного регулювання, забезпечення прозорості діяльності органів державної влади, моніторингу доходів та витрат державних службовців.

Звичайно, наша пропозиція щодо запровадження Антикорупційного кодексу міліції не є ідеальною й не претендує на повне і всебічне вирішення проблеми боротьби з корупцією саме в органах внутрішніх справ. Утім, як на наш погляд, важливим і етапним моментом боротьби з корупцією в органах державної влади, зокрема в міліції, має стати прийняття Антикорупційного кодексу, який сприятиме зміцненню передусім внутрішньовідомчої дисципліни, підвищенню рівня моральності та просвіти працівників міліції щодо сутності корупції, видів корупційних діянь, чинників і способів корумпованості працівників міліції, а також висвітлить дії, що їх необхідно вживати для профілактики і недопущення корупції.

Література

1. Про засади запобігання та протидії корупції Закон України від 11.06.2009 р.

2. Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень Закон України від 11 червня 2009 року.

3. Лист Президента України до Голови ВР України (11.12.2009 р.)

4. Про Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» Указ Президента України від 11 вересня 2006 року № 742 // <http://zakon.rada.gov.ua.

5. Уголовный кодекс ФРГ. – М.: Зерцало, 2000. – 206 с.

6. Kriminalistik. 2001. – № 4. – S. 229–235.

7. Матеріали науково-практичної конференції по питаннях взаємодії поліції Німеччини та міліції України (м. Мюнхен, 7–12 грудня 2005 року).