

УДК 342.95

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ В ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ

Ростовська К. В.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
юридичного факультету
Харківського національного університету
імені В. Н. Каразіна

Гришина Н. В.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
юридичного факультету
Харківського національного університету
імені В. Н. Каразіна

Анотація Статтю присвячено світовому процесу боротьби з корупцією. Розглянуто міжнародний досвід боротьби з корупцією в правоохоронних органах, виділено основні концептуальні моделі боротьби з цим негативним явищем, узагальнено ознаки способів вчинення корупційних діянь у діяльності поліцейських іноземних держав.

Ключові слова: корупція, боротьба, антикорупційні заходи, поліцейська корупція, закордонний досвід, корупційні діяння.

Аннотация Статью посвящено мировому процессу борьбы с коррупцией. Рассмотрен международный опыт борьбы с коррупцией в правоохранительных органах, выделены основные концептуальные модели борьбы с этим негативным явлением, обобщены признаки способов совершения коррупционных деяний в деятельности полицейских иностранных государств.

Ключевые слова: коррупция, борьба, антикоррупционные меры, полицейская коррупция, зарубежный опыт, коррупционные деяния.

Annotation This article is dedicated to the global process of combating corruption. We consider international experience in combating corruption in law enforcement agencies, highlights the main conceptual models to combat this negative phenomenon, generalized signs methods of committing acts of corruption in the activities of the police of foreign countries.

Key words: corruption, fighting, anti-corruption measures, police corruption, foreign experience, acts of corruption.

Корупція в Україні набула ознак системного явища, яке поширює свій негативний вплив на всі сфери суспільного життя, все глибше укорінюючись у повсякденному житті як основний, швидкий та найбільш дієвий протиправний засіб вирішення питань, досягнення певних цілей.

Зменшення рівня корупції в Україні можливе лише за умови вивчення та втілення в життя закордонного досвіду боротьби із цим вкрай негативним соціальним явищем, у першу чергу ефективних в інших країнах політичних, правових та організаційних механізмів подолання корупції.

Немає жодної держави на планеті, куди б корупція не простягнула свої «всеосяжні щупальця». Ні демократичний, ні тоталітарний режими не змогли подолати корупцію. За умов масштабної корупції акцент робиться саме на усуненні причин, а не на боротьбі з конкретними проявами. Так для правових систем деяких розвинутих країн узагалі не характерно використання в законодавстві терміну «боротьба» – законодавці закладають в нормативно-правовому акті принципи попередження правопорушень у певній сфері.

Однією з головних складових формування і реалізації ефективної системи боротьби з корупцією є чітка взаємодія держав, у першу чергу їх правоохоронних органів, на регіональному і

міжнародному рівнях, участь у заходах боротьби з цим негативним явищем, запровадження у межах Організації Об'єднаних Націй, Радою Європи, Інтерполом, Міжнародним валютним фондом, Світовим банком та іншими міжнародними інституціями.

На підставі історичного досвіду організації боротьби з корупцією в різних державах виділяють такі концептуальні моделі:

Тоталітарна модель боротьби з корупцією – припускає всеосяжний контроль з боку держави за поведінкою посадових осіб і чітке реагування на будь-які відхилення з їхнього боку від прийнятих норм. Вадю такого підходу до боротьби з корупцією є порушення прав людини. Однак у цієї моделі є її переваги: вона забезпечує відповідність між рівнем владних повноважень посадової особи і ступенем відповідальності.

Авторитарна модель боротьби з корупцією характеризується реалізацією відповідальності вибірково (настанови «керівної особи»), виходом посадової особи на певний рівень владних повноважень (правовий імунітет); другорядною роллю грошей, на першому місці – прагнення потрапити у владні структури.

Олігархічна модель. Характеризується клановим підходом до відповідальності за принципом «свій – чужий». Оскільки влада здійснюється командами, то «своїх» захищають від відповідальності всіма

можливими способами, а стосовно «чужих» збирають компромат і намагаються дати йому законний хід.

Ліберальна модель означає повну безвідповідальність, безкарність і всюдозволеність. Такі моделі складаються в періоди революційних потрясінь.

Можна виділити основні риси *ідеальної моделі* боротьби з корупцією. Вона втілена в концепції правової держави і ґрунтується на реалізації таких ідей, як узгодження права і моральності, визначення розумної ієрархії цінностей, які охороняються правом, рівністю усіх перед законом, відповідністю повноважень, формуванням пріоритетів боротьби зі злочинністю тощо. Незважаючи на багатоаспектність природи виникнення корупційних проявів у кожній окремій державі, до основних факторів, що сприяють їх поширенню, можна віднести, з одного боку, зростаюче зубожіння населення, погіршення криміногенної ситуації, високі показники нерівності розподілу прибутків, відсутність системи соціального захисту в одних державах, а з іншого – нарощування економічного потенціалу та щорічне збільшення фінансових надходжень у вигляді іноземних інвестицій – в інших державах.

Перед розглядом системи антикорупційних заходів, які запроваджені в деяких іноземних країнах, доцільно вказати на узагальнюючі ознаки способів вчинення корупційних діянь, що мають місце в діяльності поліцейських відомств іноземних держав. Зокрема С. Роуз-Екерман проаналізувала системні зв'язки (схеми), які є основою корупції в поліцейських відомствах зарубіжних країн. Перша зі схем організована за принципом «знизу-догори» (нижчі за посадою посадові особи правоохоронних органів збирають хабарі й діляться ними із своїми керівниками, як прямо, так і опосередковано через систему купівлі посад. Підґрунтям корупції у правоохоронних органах за такої схеми є наявність у офіцерів нижньої ланки владних та контролюючих повноважень над бізнесовими підприємствами, у тому числі над тими, які діють у нелегальній або напівлегальній спосіб. Вище керівництво, у більшості випадків, у діяльність своїх підлеглих не втручається. Така модель організації діяльності поліцейського підрозділу є доволі стійкою) [3, с. 90-91]. Друга схема корупції у поліцейських відомствах організована за принципом «згори-донизу» (корумпований керівник «купує» у своїх підлеглих мовчання, підтримку, а також їхнє сприяння такій діяльності. За такою схемою більшість важливих рішень ухвалюють вищі посадові особи, проте посадові особи нижчої ланки реалізують їх) [3, с. 91-92].

До міжнародних нормативно-правових документів, які визначають ключові напрями протидії корупції у поліції, належать: «Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку» (ст. 7 визначено, що посадові особи з підтримання правопорядку не повинні чинити жодних корупційних актів. Будь-який акт корупції, як і будь-яке інше зловживання владою, несумісні із службовим статусом посадової особи з підтримання правопорядку. До будь-якої посадової особи з підтримання правопорядку, яка вчинила акт корупції, закон повинен застосовуватися у повному обсязі)

[4, с. 5-12]; 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 [5, с. 47-61]. Іншим керівним міжнародним нормативно-правовим актом антикорупційного спрямування серед співробітників поліції є «Декларація про поліцію». У ній викладено основні норми морально-етичного спрямування, а також загальні положення щодо проходження державної служби в поліції. Важливим моментом є визначення чіткого порядку виконання наказу та порядку віддання розпорядження своїм підлеглим, а також етичні положення, яких мають дотримуватися працівники поліцейських відомств різних держав [4, с. 54-58]. Також моральні та етичні норми поведінки й порядок їх дотримання визначені у «Європейському кодексі поліцейської етики». Стосовно недопущення в діяльності поліцейського фактів корупції кодексом поставлені вимоги: на всіх рівнях поліцейської служби повинні діяти ефективні заходи з попередження корупції та боротьби з нею; співробітники поліції повинні боротися з проявами корупції у поліції.

Зазначені нормативно-правові акти не вичерпують тих заходів, яких уживає кожна держава для боротьби з корупцією серед співробітників правоохоронних відомств. Керуючись засадами боротьби з корупцією, які визначені у міжнародних нормативно-правових актах, кожна держава запроваджує свої заходи протидії корупції як у державі в цілому, так і в поліцейських відомствах зокрема.

Корупцію в **Німеччині** визнано однією із небезпечних суспільних проблем. Головним законодавчим актом і засобом боротьби з корупцією є «Закон про боротьбу з корупцією». У ньому описано основні форми корупційних злочинів, серед яких підкуп та продажність при ділових стосунках; особливо тяжкі випадки підкупу та продажності при ділових стосунках; надання переваги [6, с. 48-57]. У ФРН запроваджено «Антикорупційний кодекс», у якому прописані сфери діяльності поліцейського, в яких є ризики корупції, наведено ознаки корупційної поведінки та визначено порядок дій у разі спокуси до вчинення корупційного діяння. Цим Кодексом визначено порядок дій поліцейського у разі спокуси до вчинення корупційного діяння. У випадку отримання поліцейським пропозиції щодо корупційного діяння він має діяти так: звернутися до співробітників поліції та апарату управління; відмовлятися від подарунків, які мають відношення до виконання ним посадових обов'язків, за винятком подарунків вартістю до 10 євро та частувань під час роботи прохолодними напоями чи обідами; не брати грошей, у тому числі й на каву; відмовлятися від персональних знижок [7, с. 13].

Значна роль у боротьбі з корупцією відводиться Федеральному кримінальному відомству Німеччини (БКА), яке розробляє стратегію, тактику та методику

боротьби з корупцією й організованою злочинністю, здійснює координацію зусиль поліції ФРН у цьому напрямі.

Країною з низьким рівнем корупції в поліції вважається **Велика Британія**. В юриспруденції Великої Британії не існує загально визначеного терміна «корупція», закріпленого в нормативно-правових актах, але існує велика кількість дефініцій цього поняття [8, с. 204].

У Великій Британії термін «поліцейська корупція» охоплює такі діяння, як одержання матеріальної винагороди поліцейським у зв'язку з виконанням ним службових обов'язків та зловживання службовим становищем, метою якого є матеріальна вигода. Відповідальність за такі діяння регламентується як кримінальним кодексом, так і дисциплінарним статутом поліцейської служби [9, с. 72]. 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 [10, с. 119]. Спеціалізовані підрозділи, 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 злагоженій антикорупційній «стратегії профілактики», яка включає в себе системне вивчення потенційних кандидатів на посади поліцейських, створення системи захисту інформації та обмеження доступу до неї відповідно до обсягу виконуваних завдань та займаної посади, поліція Великої Британії системно вивчає потенційних кандидатів на посади поліцейських, створює системи захисту інформації та обмежує доступ до них сторонніх осіб. Значна увага приділяється етичному вихованню як одному з компонентів запобігання корупційним проявам серед поліцейських. Крім того, апробується застосування інших антикорупційних заходів серед працівників поліції. У разі, коли виникли сумніви щодо невідкупності співробітника поліції, розроблюється індивідуальний план дій, який повинен забезпечити можливість постійного контролю за підозрюваним працівником з метою відновлення довіри до нього або ж виявлення доказових фактів вчинення ним корупційних діянь.

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 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. Таким групам надано право здійснювати планові та позапланові перевірки підрозділів поліції будь-якого рівня (місцевого, регіонального чи центрального).

У **Словаччині** низкою наказів Міністра внутрішніх справ і Президента поліції затверджено перелік видів діяльності, якими заборонено займатися працівникам поліції.

Законодавство держав Західної Європи (Бельгія, Норвегія, Австрія, Голландія, Франція) також містять норми, спрямовані на притягнення порушника до відповідальності за вчинення корупційних діянь, які передбачені кримінальними законами цих країн.

У кримінальному кодексі **Бельгії** існує окремий розділ, присвячений корупції осіб, які виконують публічні функції. У ньому передбачено відповідальність за отримання та дачу хабара, яка передбачає накладення штрафу або тюремне ув'язнення за акти корупції відповідно до займаної посади особи, яка вчинила цей акт, та змісту правопорушення.

За кримінальним кодексом **Норвегії**, відповідальність за корупцію як окреме злочинне діяння не передбачено. Разом з тим, ним передбачено форми протиправної поведінки, які підпадають під ознаки корупційних, хоча слід вказати на їх певну абстрагованість. За такі правопорушення визначено покарання від накладення штрафу до тюремного ув'язнення.

У кримінальному кодексі **Австрії** також не передбачено покарання за корупційне діяння як окремих злочин. Але існує відповідальність за такі правопорушення та злочини, що мають ознаки корупційних діянь, як прийняття подарунків представниками органів влади, зловживання адміністративною владою, прийняття подарунків чиновниками, прийняття подарунків керівними особами громадських організацій, хабарництво, заборонене втручання.

У структурі Міністерства внутрішніх справ **Словацької Республіки** діє Антикорупційний комітет, до повноважень якого входить проведення превентивних заходів та розслідування фактів корупції серед співробітників міністерства та поліцейських структур країни. З метою отримання інформації про посадові злочини та локалізації цього явища в правоохоронних структурах установлено спеціальну телефонну лінію, на яку громадяни держави можуть повідомляти про протиправні дії правоохоронців. Одночасно в міжнародній інформаційній мережі «Інтернет» створено веб-сторінку, де бажаючі можуть висловити свої пропозиції щодо необхідних заходів по боротьбі з корупцією в державних установах.

За одержання хабара у **Голландії** відповідальність публічного службовця передбачена відповідними статтями кримінального кодексу цієї країни. У кримінальному кодексі **Франції** є окремий розділ «Про порушення службового обов'язку». Цим розділом визначено такі злочини, які мають ознаки

корупції: вимагання чи прийняття піднесень, подарунків, переваг тощо за певні дії, утримання від певних дій або зловживання своїм впливом. Фактично одним із різновидів корупції у кримінальному кодексі Франції різновид хабарництва визначено як торгівлю впливом.

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

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 МВС і Агенцію з контролю; в Угорщині – на Службу безпеки правоохоронних органів; у Чехії – на Інспекцію МВС. При виконанні своїх функцій вказані підрозділи максимально незалежні, що забезпечується їх прямим підпорядкуванням міністрам внутрішніх справ або керівникам поліції.

При дослідженні механізму запобігання корупції у правоохоронних органах зарубіжних країн показовим є те, що антикорупційні заходи у переважній більшості подібні між собою. Це пояснюється як процесами інтеграції законодавства, активною міжурядовою 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.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 року, ратифікована Верховною Радою України 18 жовтня 2006 року // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 49.
2. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173) від 27 січня 1999 року, ратифікована Верховною Радою України 18 жовтня 2006 року // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 47-48.
3. Роуз-Екерман Сьюзен Корупція та урядування. Причини, наслідки та зміни / Пер. з англійської С. Кокізюк, Р. Ткачук. – К.: «К.І.С.», 2004. – 296 с.
4. 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. – 126 с.
5. 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.
6. Морозенко С.В. Корупція в Україні та Німеччині: порівняльний аспект / С.В. Морозенко // Боротьба з організованою злочинністю та корупцією (теорія і практика). – 2005. – №11. – С. 48-57.
7. Коненко С.Я. Профілактика та боротьба з корупцією в поліції Німеччини: (Із досвіду роботи поліції землі Нижня Саксонія) / С.Я. Коненко. – К., 2006. – 16 с.
8. Ряшко В.І. Корупція в правоохоронних органах зарубіжних країн / В.І. Ряшко // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія Юридична: зб. наук. праць / Гол. ред. В.Л. Ортинський. – Львів, 2006. – Вип. 1. – С. 203-210.
9. Осика М.І. Проблеми корупції у Великобританії. Організаційні та правові проблеми боротьби з корупцією: Матеріали «круглого столу» / М.І. Осика. – 5 червня 1998 р., м. Харків. – Х.: 1998 – С. 71-74.
10. Невмержицький Є. В. Корупція як соціально – політичне явище: особливості проявів і механізми подолання в сучасній Україні: дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02 / НАН України; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького – К., 1999. – 179 с.