

КОРУПЦІЯ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ: ПРОБЛЕМИ ПРОТИДІЇ

Аналізуються причини корупційних діянь серед працівників ОВС, їх вплив на розвиток суспільних відносин, забезпечення прав і свобод громадян, а також наслідки поширення цього явища, пропонується вжиття заходів, які сприятимуть мінімізації корупційних проявів серед співробітників ОВС.

Ключові слова: *корупція, прояви, протидія, органи внутрішніх справ, професійна деформація, профілактика.*

Анализируются причины коррупционных действий среди сотрудников ОВД, их влияние на развитие общественных отношений, обеспечения прав и свобод граждан, а также результат распространения этого явления, предлагаются принятие мер, которые будут оказывать содействие минимизации коррупции среди сотрудников ОВД.

Ключевые слова: *коррупция, противодействие, органы внутренних дел, профессиональная деформация, профилактика.*

The reasons of the corruption among the officers of the organs of internal affairs, their influence on social relations, the ensuring of the human rights and freedoms, and the results of the extension of this phenomenon are analyzed. Taking measures which will promote the minimization of corruption among the officers of the organs of internal affairs is proposed.

Key words: *corruption, display, counteraction, organs of internal affairs, professional deformation, preventive measures.*

Постановка проблеми. Розбудова демократичної держави, існування в ній дієвих інститутів державного управління, побудова громадянського суспільства неможливі без наукового дослідження, вивчення та аналізу процесів, що відбуваються у всіх сферах суспільного життя держави. Одним із таких соціальних явищ, яке потребує наукового вивчення та аналізу, є корупція. Гострота проблеми, недостатні результати боротьби державних силових відомств з корупцією потребують глибокого осмислення цього феномена, удосконалення науково-методичного, правового, організаційного, інформаційного забезпечення боротьби з корупцією.

Стан дослідження. Безпосередньому осмисленню корупції як соціального, економічного, політичного, правового явища присвячено праці відомих учених В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Ю. Бауліна,

Д.М. Бахрака, Ю.П. Битяка, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, Є.В. Курінного, Д.М. Лук'янця, О.Г. Кальмана, Є.В. Немержицького, М.І. Мельника, В.В. Сташиса, А.О. Селванова, С.Г. Стеценко, О.В. Ткаченко, С.А. Шалгунової, які внесли помітний внесок у вирішенні цієї проблематики.

Виклад основних положень. Поряд із реформуванням органів внутрішніх справ, яке відбувається за умови неоднозначних і нестабільних суспільно-політичних процесів у державі, актуальним питанням, яке впливає на ефективність діяльності ОВС, є проблема протидії деліктам, що трапляються в діяльності співробітників цього відомства. Як задекларовано у ст. 1 Закону України «Про міліцію», вона – державний озброєний орган виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань. Але, не секрет, що наділені такими високими обов'язками співробітники правоохоронних органів вчиняють делікти. Однією із форм протиправної поведінки працівників ОВС є корупція, яка не оминула відомство, що за своїм призначенням покликано боротися з цим явищем. Корупція є психологічним та моральним явищем. Вона не існує поза людиною, характеризує її поведінку, діяльність [1, с. 21]. Корупція – це не лише певні діяння, а й система негативних поглядів, переконань, установок [2, с. 77], спосіб мислення, який обумовлює спосіб життя. С.В. Степашин зазначає: «Корупція – не просто хабарі, не просто зловживання службовим становищем, не просто завищені види підкупу чиновників. Це хвороба більш глибока, яка має у своїй основі психологічну установку використовувати державну службу як невичерпне джерело для досягнення корисливої мети» [3, с. 2]. Морально-психологічні наслідки корупції проявляються в тому, що вона є потужним фактором деморалізації суспільства, девальвації моральних цінностей, деформації індивідуальної та суспільної психології; нищить духовні та моральні цінності; сприяє поширенню у суспільстві кримінальної психології; змінює мотивацію службових осіб у сфері державного управління, а також громадян у різних сферах соціального життя [1, с. 52]. Існування корупції в ОВС та у системі правоохоронних органів загалом дає підстави вважати її вкрай небезпечним явищем – одним із проявів професійної деформації співробітників ОВС.

За результатами проведеного соціологічного опитування громадян у березні 2007 р. 51,7% респондентів вважають міліцію

найкорумпованішим правоохоронним органом в державі [4]. Офіційні статистичні дані Департаменту інформаційних технологій МВС України свідчать про динаміку зростання правопорушень з боку співробітників органів внутрішніх справ. За проступки, передбачені Законом України «Про боротьбу з корупцією», стосовно правоохоронців складено і направлено до суду у 2003 р. – 78 протоколів; у 2004 р. – 244; у 2005 р. – 429; у 2006 р. – 509; у 2007 р. – 802; у 2008 р. – 976 протоколів.

Поширення корупції в органах внутрішніх справ, на нашу думку, пов'язане з наступними обставинами: по-перше, органи внутрішніх справ – найбільш чисельне правоохоронне відомство; по-друге, сфера діяльності органів внутрішніх справ доволі різноманітна і пов'язана із здійсненням контролю за дотриманням різноманітних правил і приписів у різних сферах (серед них – безпека дорожнього руху, торгівля, міграція населення, охорона громадського порядку, в тому числі превенція правопорушень), в яких зачіпаються найважливіші права і свободи громадян. Питання визначення причин та умов, які зумовлюють корупційні прояви серед працівників органів внутрішніх справ, тісно пов'язане з тими, які характерні для всіх категорій працівників державного апарату.

Виділяють два рівні корупції в органах внутрішніх справ – номенклатурна, яка мало виявляється і винні (зазвичай керівник органу внутрішніх справ) рідко притягаються до відповідальності, і низова, яка «демонструється» рядовими співробітниками, чия «діяльність» частіше відображується у вирокі суду. Важко визначити, яка з них є небезпечніша – номенклатурна, яка спричиняє більші збитки суспільству, чи низова, яка дуже поширена і з якою щоденно зіштовхуються громадяни держави. Слід погодитися з думкою Є.В. Невмержицького та Ф.П. Шульженко про те, що збитки, які корупція серед правоохоронних органів завдає суспільству, неможливо виміряти загальною статистикою [5, с. 92]. Найбільша шкода від цього явища полягає у тому, що це значним чином негативно позначається на довірі суспільства до міліції.

У рамках цієї публікації зупинимося на двох найхарактерніших і найнебезпечніших проявах корупції в ОВС, що відображають професійну деформацію особистості в її негативному прояві, – на отриманні хабара і на зловживанні посадовими повноваженнями.

Хабар – угода двохстороння, в якій кожна зі сторін намагається отримати вигоду. Ініціатива у здійсненні подібної «угоди», як правило,

виходить від громадян, зацікавлених у «послугах» співробітника ОВС, а саме у нейтралізації слідчих дій, оперативно-розшукових заходів, забезпеченні та отриманні офіційного прикриття і т.д. Часто отримання хабара співробітником міліції спровоковано його вимогою, тобто ініціатором отримання винагороди в такому випадку є сам співробітник, і давання хабара відбувається не на добровільних засадах, а з примусу зі сторони посадової особи.

Деколи співробітника міліції ставлять в такі умови, за яких він вимушений одержати хабар. Це пов'язано з шантажем, погрозою розправи з ним чи його близькими, що призводить до того, що співробітник міліції опиняється в таких умовах, коли необхідно вибирати – отримати хабар, поліпшити своє матеріальне становище, чи, відмовившись від нього, – побоюватися за своє життя і безпеку близьких, чи бути будь-яким чином приниженим. Нерідко злочинці, найчастіше представники злочинних угруповань, провокують отримання хабара певним співробітником або «купають» його на майбутнє з метою використання на випадок необхідності. У кримінальному середовищі навіть побутує вислів «посадити на хабар», за аналогією з відомим виразом наркодилерів – «посадити на голку» [6, с. 6.]. На сьогодні хабарництво, продаж посад, система підкупу посадових осіб, зловживання владою або службовим становищем з корисливих мотивів є найгострішою формою прояву корупції. О.Г. Кальман звертає увагу на таку негативну тенденцію, як зрощення представників кримінального бізнесу з корумпованими представниками працівників правоохоронних органів. Одним із небезпечних і загрозливих факторів є те, що фактично поза державним контролем залишається діяльність посадових і службових осіб у таких важливих сферах, як правоохоронні та судові органи. У системі державних органів, покликаних здійснювати соціальний контроль, має місце тенденція до створення замкнутого середовища з певною системою взаємопідтримки та самозбереження, з корупційними зв'язками контролюючих і контрольованих органів [7, с. 18–19].

Лева частка зловживань, які вчинюються правоохоронцями, пов'язана з прагненням отримання матеріальної винагороди. Тому стало нормою надання фінансової допомоги органам внутрішніх справ з боку комерційних структур, які купують у них автомобілі, оргтехніку, меблі, паливно-мастильні матеріали. Натомість такі спонсори отримують від керівників ОВС індульгенції і охоронні грамоти, які надають їм право порушувати закон [8, с. 274]. Рядові

співробітники ОВС, використовуючи формений одяг, табельну зброю, спеціальні засоби, здійснюють охорону підприємців або їх офісів, чинять «протекцію», створюючи так званий «дах» комерційним підприємствам і окремим підприємцям. Використовуючи своє службове становище, вони організують перевезення і охорону фальсифікованої алкогольної продукції, наркотиків, зброї, забезпечуючи їх безперешкодний пропуск через контрольно-пропускні пункти міліції, справляють заборгованість з осіб, які заборгували їх друзям, знайомим чи за відповідний процент – будь-яким громадянам, які звернулися до них з таким проханням. Окремі співробітники ДАІ, використовуючи службове становище, ставлять на облік викрадені автомобілі або автомобілі, які не пройшли митної реєстрації, про що свідчать результати досліджень А.Н. Варигіна [9] і Ю.Н. Гармаєва [10], не вносять в інформаційний банк дані про викрадені автомобілі, інформують злочинців про осіб, які їх цікавлять, забезпечують форменим одягом, спецзасобами і навіть зброєю. Керівники органів внутрішніх справ і їх структурних підрозділів дають накази своїм підлеглим про припинення кримінального переслідування стосовно певних осіб, в яких вони зацікавлені, в тому числі і членів організованих злочинних угруповань.

В останні роки спостерігається все більш тісне «зближення» співробітників органів внутрішніх справ з представниками організованої злочинності, що є однією із форм деформації професійної субкультури правоохоронців. Кожен з них намагається використати іншого в своїх особистих цілях. Це проявляється не тільки в окремих дружніх стосунках міліціонера з представником організованого злочинного угруповання (наприклад, його колишнім товаришем, однокласником, товаришем по службі), що, до речі, досить розповсюджене. Відслідковується встановлення, можна сказати, «професійних» стосунків між співробітниками органів внутрішніх справ і організованими злочинними угрупованнями. Відомі випадки, коли співробітники міліції навіть протегують організованим злочинним угрупованням і ті «працюють» під їх контролем. Співробітники не тільки надають їм допомогу в частині уникнення кримінальної відповідальності, а часто замість них виїзжають на так звані «розбори», арештовуючи конкурентів своїх «підшефних». Також від співробітників органів внутрішніх справ злочинці нерідко отримують оперативно-слідчу інформацію, яка їх цікавить і використовують її в злочинних цілях. За ці дії співробітники не тільки винагороджуються грошима й

іншими матеріальними благами, але також отримують інформацію про діяльність інших організованих злочинних угрупованнях, окремих злочинців, яку вони можуть реалізувати, демонструючи таким чином результативність своєї оперативно-розшукової діяльності.

Наявність корумпованих зв'язків організованих злочинних формувань і чиновника ОВС – це оптимальна з огляду на досягнення злочинного результату і безпеки функціонування схема існування двох протиправних чинників. Організована злочинність заінтересована у створенні відповідних позицій у владних структурах ОВС, активно вишукуючи відповідних посадових осіб, які б представляли її інтереси в сфері функціонування тіньової економіки, забезпечували сприятливі умови для здійснення протиправної діяльності. Тільки за матеріалами прокурорських перевірок у 2005 р. до дисциплінарної відповідальності притягнуто 21310 працівників органів внутрішніх справ, 1795 – податкової міліції, 245 – СБУ, 106 – митних органів. За цей період до кримінальної відповідальності притягнуто 398 працівників МВС, 32 – митних органів і 20 працівників податкової адміністрації. Про стан законності у правоохоронних органах свідчить і той факт, що за цей термін прокурорами всіх рівнів скасовано 15156 постанов про відмову у порушенні кримінальної справи. Тому проблема чистоти кадрів у правоохоронних і контрольних органах залишається однією із головних у комплексі заходів щодо посилення протидії корупції у державі. Отже, поширення корупції неодмінно призводить до зростання організованої злочинності, а якісний і кількісний розвиток її неодмінно тягне за собою збільшення кількості корупційних проявів і підвищення небезпечності їх характеру.

Отже, у своєму розвитку корупція й організована злочинність ідуть назустріч одне одному і неодмінно стикаються на певному етапі розвитку, а зустрівшись інтегрують свої зусилля, багаторазово збільшуючи свій злочинний потенціал. Цей рух назустріч один одному є вигідним обом сторонам. І далеко не завжди, як це інколи стверджують науковці, ініціатива належить організованим угрупованням [1, с. 91]. Посадові особи ОВС, як свідчить практика, і самі досить часто шукають контакти з кримінальними елементами, щоб дорожче продати свої послуги. За результатами деяких досліджень, якщо в середині 80-х рр. на підкуп представників державних та правоохоронних органів витрачалось до третини кримінального капіталу, то наприкінці 80-х рр. – майже половину [11, с. 8]. Таким чином відстежується симбіоз двох, на перший погляд, непримиренних ворогів – органі-

зованої злочинності і органів внутрішніх справ, які з нею борються, а в його основі лежить корупція. В основі корупції – негативний продукт хибної побудови соціально-психологічних взаємозв'язків співробітника ОВС, і, як наслідок, девіантна професійна поведінка.

Досить поширеними є інші факти зловживання службовим становищем співробітниками ОВС, які проявляються у різноманітних формах і не завжди мають корупційний характер. Зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 ККУ) – це умисне, з корисливих мотивів чи в інших особистих інтересах або в інтересах третіх осіб, використання службовою особою влади чи службового становища всупереч інтересам служби. При вчиненні такого роду деліктів посадові особи не виходять за межі наданих їм повноважень і приймають рішення, які відносяться до їх компетенції, але чинять це всупереч інтересам служби, завданням чи нормальному функціонуванню організації. Іншими словами – це правопорушення, в основі яких лежать, по-перше, зловживання службовим становищем; по-друге, корислива мета або інша особиста заінтересованість. Ці діяння визначають сутність корупції, становлять її серцевину.

Перевищення влади або службових повноважень (ст. 365 ККУ) – це вчинення посадовою особою дій, які явно виходять за межі наданих їй прав чи повноважень і може виявлятися: у вчиненні дій, які належать до компетенції вищестоящої посадової особи; в одноособовому вчиненні дій, які повинні здійснюватися колегіально; у вчиненні дій, які не має права ні за яких обставин вчиняти жодна посадова особа; у вчиненні дій, які можливі за наявності певних умов чи за їх відсутності.

Корупція у правоохоронних відомствах викликає занепокоєння суспільства, адже ураження цим явищем значною мірою позначається на дотриманні принципу верховенства права в державі. Сьогодні в структурі практично всіх правоохоронних органів створено спеціальні підрозділи – органи внутрішньої безпеки, які здійснюють нагляд за додержанням законності у процесі дізнання і досудового слідства, оперативно-розшукової діяльності та адміністративні практики, а загалом за дотриманням законності у всіх сферах їхньої діяльності. Але якість роботи цих підрозділів ще не відповідає потребам дня, рівень корумпованості працівників правоохоронних органів значно вищий ніж серед суб'єктів корупції [12]. З метою недопущення випадків корупції серед працівників внутрішніх справ необхідно застосовувати комплекс заходів, який спрямований на усунення причин, що спонукають правоохоронців до зловживань та порушень.

Багато науковців, які займаються проблемою дослідження корупції, вважають, що її можна обмежити двома способами: за допомогою внутрішніх структур державної влади та організацій, завданням яких є боротьба зі службовими правопорушеннями, а також за допомогою здійснення зовнішнього тиску з боку громадськості [13, с. 158]. Протидія корупції взагалі, в органах внутрішніх справ зокрема, – справа не одного дня. Якщо подолати це явище відразу неможливо, то потрібно його хоча б мінімізувати, зробивши прояви корупції чимось винятковим. Більшість фахівців дотримуються думки, що головними напрямками протидії корупції серед працівників органів внутрішніх справ є: а) жорсткий відбір кандидатів на службу та навчання у відомчі навчальні заклади; б) постійний контроль за виконанням службових обов'язків; в) дотримання системи постійної підзвітності за результатами діяльності; г) суворий контроль за дотриманням дисципліни і законності, виконанням вимог статутів, наказів, розпоряджень; д) обов'язкове реагування на скарги та повідомлення про випадки порушень вимог статутів, наказів, положень Етичного кодексу працівника органів внутрішніх справ, зловживань службовими повноваженнями, фактів корупційних проявів та інших порушень, пов'язаних з виконанням службових обов'язків та вчинення протиправних дій поза службою; е) обов'язкове притягнення до відповідальності винних у вчиненні протиправних дій.

Висновки. Ефективна боротьба з посадовими злочинами не може бути здійснена в результаті разових і короткочасних акцій будь-якого ступеня активності та суворості на будь-якому рівні, а потребує довготривалих соціально-економічних, політичних і правових перетворень. Ця діяльність повинна базуватися на поєднанні профілактичних і репресивних заходів. При цьому загально соціальному і спеціально-кримінологічному рівні.

На нашу думку, ефективність запровадження заходів протидії корупції серед співробітників органів внутрішніх справ залежатиме від системності та узгодженості цих заходів з іншими нормативно-правовими актами, які регулюють питання організації проходження служби в підрозділах органів внутрішніх справ. Основними напрямками протидії корупції серед співробітників органів внутрішніх справ мають бути: удосконалення антикорупційного законодавства; формування в органах внутрішніх справ сучасного управлінського апарату; превенція корупції; удосконалення заходів щодо виявлення, розслідування, розгляд фактів корупцій-

них діянь, а також притягнення винних осіб до передбаченої законом відповідальності за корупційні правопорушення у всіх випадках їх вчинення.

1. Мельник М.І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії): монографія / М.І. Мельник. – К.: Юридична думка, 2004. – 400 с.

2. Невмержицький Е.В. Корупція як соціально-політичне явище: особливості проявів і механізми подолання в сучасній Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: спец. 23.00.02 / Е.В. Невмержицький – К.: Ін-т держ. і права НАН України, 1999. – 19 с.

3. Степашин С. Против криминализации России / С. Степашин // Рос-сийская юстиция. – 2000. – № 1. – С. 2–3.

4. Украинцы считают милицию самым коррумпированным органом [Електронний ресурс]. Режим доступа: http://www.kpk/org.ua/2007/03/06/517_ukraincev_scitajut_miliciju_samym_korruptirovannym_organom/html.

5. Невмержицький С.В. Корупція і національна безпека: навч. посібник / С.В. Невмержицький, Ф.П. Шульженко. – К.: Вид. центр КДАУ, 2000. – 194 с.

6. Долгова А.И. Определение коррупции и законодательство о борьбе с ней / А.И. Долгова // Коррупция и борьба с ней: межвуз. сб. науч. тр. – М., 2006. – С. 5–9.

7. Кальман О.Г. Організована економічна злочинність і корупція в Україні: проблеми протидії / О.Г. Кальман // Правові проблеми боротьби зі злочинністю. Кн. 2. – Харків: Східно-регіональний центр гуманітарно-освітніх ініціатив, 2002. – С. 5–30.

8. Уманец С.И. Роль и значение феномена гласности в борьбе с коррупцией в органах государственной власти и управления / С.И. Уманец, Е.Е. Тонкое // Коррупция в органах власти: природа, меры противодействия, международное сотрудничество. – Н.Новгород, 2001. – С. 272–280.

9. Варыгин А.Н. Коррупция в органах внутренних дел / А.Н. Варыгин // Общество. Культура. Преступность: межвуз. сб. тр. – Саратов, 2003. – С. 30–35.

10. Гармаев Ю.Н. Должностные преступления в таможенных органах / Ю.Н. Гармаев. – М.: Изд-во РАГС, 2002. – С. 151 – 162.

11. Даньшин И.Н. Организованная преступность / И.Н. Даньшин // Збірник наукових праць Харківського центру з вивчення організованої злочинності. Вип. 2. – Харків, 2001. – С. 4–31.

12. Див.: Вісник прокуратури. – 2006. – № 2.

13. Роуз-Екерман Сьюзен. Корупція та урядування: причини, наслідки та зміни / Сьюзен Роуз-Екерман / пер. з англ. С. Кокізіюка та Р. Ткачука. – К.: К.І.С., 2004. – 296 с.