

УДК 341.4+343.353:343.85

Боднар В. Є. – кандидат юридичних наук, здобувач наукової лабораторії з проблем досудового розслідування Національної академії внутрішніх справ, м. Київ

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИНАМ У СФЕРІ СЛУЖБОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ, ЯКІ ВЧИНЯЮТЬ ПОЛІЦЕЙСЬКІ

Висвітлено міжнародно-правові засади та досвід зарубіжних країн щодо протидії злочинам у сфері службової діяльності, які вчиняють поліцейські.

Ключові слова: поліцейський, злочини у сфері службової діяльності, корупція, антикорупційні заходи, Національна поліція України.

В умовах розбудови України як демократичної, правової та соціальної держави пріоритетним завданням влади є забезпечення прав, свобод і безпеки громадян. Стратегічним вектором зовнішньої політики нашої країни визнано входження до європейського політичного, інформаційного, економічного та правового простору. Її провадження передбачає дотримання вимог, що висуваються до країн – кандидатів на вступ до Європейського Союзу. Згідно з ними, Україна повинна забезпечити стабільне функціонування інститутів, які гарантуватимуть плюралістичну демократію, верховенство права та дотримання прав людини. Найголовнішим критерієм оцінювання відповідності національної правової системи міжнародно-правовим стандартам вважають діяльність правоохоронних органів і спеціальних служб держави.

Значущості набуває вдосконалення теоретичних, правових та організаційних засад протидії злочинам у сфері службової діяльності, які вчиняють працівники підрозділів Національної поліції України. Окреслені проблеми неможливо вирішити без урахування наукових розробок, що дасть змогу визначити напрями подальшого дослідження міжнародно-правових засад і зарубіжного досвіду протидії злочинам у цій категорії.

Кримінально-правові та кримінологічні питання протидії службовим злочинам у правоохоронних органах розглядали у своїх працях П. П. Андрушко, М. І. Ануфрієв, О. Ф. Бантишев, Д. А. Бондаренко, А. В. Галахова, О. Ф. Гада, Є. В. Додін, О. О. Дудоров, А. Ф. Зелінський, В. Ф. Кириченко, М. І. Мельник, С. І. Ніколаюк, Г. В. Прокопович, М. М. Семендяй, О. Ю. Хабло, М. І. Хавронюк та ін. Водночас напрями вдосконалення виявлення та розслідування злочинів у сфері службової діяльності, учинених працівниками правоохоронних органів, запропонували у своїх дисертаційних дослідженнях Д. А. Бондаренко, О. М. Ігнатов, А. В. Коваленко, О. А. Мартиненко, О. С. Новаков, В. О. Самотієвич, С. А. Шалгунов.

Метою статті є дослідження міжнародно-правових засад і зарубіжного досвіду протидії злочинам у сфері службової діяльності, які вчиняють поліцейські.

Порівняльно-правовий (компаративний) аналіз антикорупційних ініціатив у різних країнах є цінними не лише в науковому, а й практичному контексті. Наше дослідження спрямовано на виявлення особливостей національної антикорупційної політики (стратегії) та визначення напрямів можливого використання позитивного зарубіжного досвіду у вітчизняному правовому полі, зокрема для протидії корупційним правопорушенням у діяльності Національної поліції. З цією метою доцільно проаналізувати заходи протидії корупції в країнах, де, за оцінками впливових міжнародних експертних груп, досягнуто найбільш вагомих успіхів у цій справі.

Антикорупційні заходи в зарубіжних країнах здебільшого є аналогічними. Це зумовлено як процесами інтеграції законодавства, активною міжурядовою координацією заходів протидії правопорушенням з ознаками корупції, так й обміном досвіду щодо реалізації конкретних антикорупційних заходів. Вищесказане стосується передусім країн – членів ЄС. Водночас у кожній державі вирішення цього питання має специфічні риси з огляду на особливості її розвитку, правові традиції, ментальність і ступінь активності громадян [1, с. 75–76].

Ураховуючи актуальність забезпечення захисту системи правоохоронних органів від корупції, на 71-й сесії Генеральної асамблеї Інтерполу (2002 рік, Камерун) було прийнято Загальні стандарти боротьби з корупцією в поліцейських підрозділах і службах, спрямованих на забезпечення чесності, непідкупності й

етичної поведінки працівників поліції під час виконання ними функцій з охорони правопорядку, сприяння розробленню в кожній країні, що є членом Інтерполу, заходів, необхідних для попередження, виявлення, покарання та викорінення корупції в поліції, а також притягнення корумпованих правоохоронців до відповідальності [2, с. 47–61]. Отже, поняттям «корупція» позначають усі форми зловживання владою або службовим становищем, перевищення влади, хабарництва та інших службових зловживань, про які йдеться в Кримінальному кодексі України [3, с. 35–47].

Іншим міжнародним нормативно-правовим актом антикорупційного спрямування вважають Декларацію про поліцію, прийняту Парламентською асамблеєю Ради Європи 1979 року. В ній викладено правила проходження державної служби в поліції, визначено чіткий порядок виконання наказу і порядку віддання розпоряджень від керівників підлеглим, а також етичні положення, яких мають дотримуватися працівники поліцейських відомств різних країн. У документі зауважено, що поліцейський повинен: діяти чесно, неупереджено, з почуттям особистої гідності, утримуватись від корупції та рішуче протидіяти їй, виконувати вказівки, які віддані керівництвом належним чином; утримуватись від виконання вказівок, якщо йому відомо про те, що вони незаконні; нести особисту відповідальність за власні дії, а також за незаконні дії або бездіяльність, учинені за його вказівкою. До того ж, зазначено, що жодні кримінальні та адміністративні заходи покарання не можуть бути застосовані до працівника поліції, який відмовився виконувати незаконний наказ; повинна існувати можливість встановлення керівника, який відповідатиме за дії або бездіяльність певного працівника [2, с. 47–61].

Антикорупційні заходи, запроваджені в поліції інших країн, залежать передусім від типових способів учинення корупційних діянь. Так, наприклад, у Польщі (як нині й в Україні) працівник поліції щороку заповнює «декларації власності», у яких оприлюднює відомості про свої доходи та майно. Нині в країні діє нова Антикорупційна стратегія (на 2011–2016 роки), спрямована на посилення співробітництва між правоохоронними органами, покращення законодавства з метою більш ефективної боротьби з корупційними злочинами, виконання вимог міжнародних організацій щодо криміналізації корупції.

В Угорщині у разі виникнення підозри щодо вчинення працівником поліції корупційних діянь Служба внутрішньої безпеки поліції ініціює перевірку джерел походження його коштів або майна. Практикують створення мобільних груп із числа працівників підрозділів безпеки правоохоронних органів. Такі групи мають 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.

У ФРН запроваджено «Антикорупційний кодекс», у якому чітко визначено сфери діяльності поліцейського з високими ризиками корупції, наведено ознаки корупційної поведінки та визначено порядок дій у разі виникнення спокуси вчинити корупційне діяння. Важливу роль у боротьбі з корупцією у ФРН відіграє Федеральне кримінальне відомство. Цей поліцейський орган розробляє стратегію, тактику та методику боротьби з корупцією й організованою злочинністю, координуючи зусилля правоохоронних органів [3, с. 87–88].

Окрім Федерального кримінального відомства, завдання щодо виявлення та попередження фактів корупції серед поліцейських Німеччини покладено на найбільш досвідчених керівників, які мають право перевіряти службову інформацію про корупцію серед поліцейських, яка надходить з різних джерел, зокрема анонімних. Кількість таких керівників є обмеженою. Її визначають у співвідношенні 1 на 700 працівників особового складу. Результати перевірок після їх завершення доповідають першому керівникові. У разі підтвердження в діях поліцейського корупційного злочину матеріали передають до прокуратури для відповідного реагування, а зазначену особу звільняють з поліції [4, с. 4–5].

Разом із застосуванням каральних заходів до корупціонерів серед поліцейських Німеччини пріоритетним засобом протидії є профілактика корупції серед особового складу. Антикорупційні профілактичні заходи дають змогу не лише протидіяти корупції, а й запобігати вчиненню інших правопорушень. У розробленому та запровадженому на землі Нижня Саксонія Антикорупційному кодексі визначено сфери діяльності поліцейського з можливими проявами корупції, ознаки корупційної поведінки, наслідки вчинення корупційного діяння поліцейським. До того ж, у цьому Кодексі

наведено порядок дій поліцейського в разі виникнення спокуси вчинити корупційне діяння.

Ефективним засобом запобігання корупції в поліції визнано просвітницьку роботу [5, с. 59–62]. У Фінансовій поліції Італії питання антикорупційної профілактики вивчають на спеціальних курсах. Практикуми з питань корупції є звичним явищем у правоохоронних органах Великої Британії, Данії, Молдови та Польщі. Водночас особливу увагу приділяють підготовці поліцейських до дій у разі провокування до отримання хабарів або примушування до вчинення інших протиправних дій.

Жорсткими є заходи боротьби з корупцією в поліції США. Це зумовлено резонансними випадками корупційних діянь за безпосередньої участі поліцейських [6, с. 29]. За висновками американських дослідників, однією з найважчих перепон у протидії поліцейській корупції є популярність «кодексу мовчання». Подібне явище існувало в діяльності працівників міліції нашої країни, що підтверджується результатами опитування колишніх їх працівників (59,7 % опитаних працівників міліції молодшого начальницького складу, 42,2 % середнього та 32,7 % старшого начальницького складу не доповіли б керівництву про відомий їм факт зловживання свого колеги, а ще 24,2 %, 41,2 та 33,5 % працівників відповідних категорій не визначились із відповіддю на це запитання). Працівники правоохоронних органів США, яких визнано винними в учиненні злочинів і правопорушень, несуть відповідальність, передбачену спеціальними кримінально-правовими нормами. Додатковими видами покарання є позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю, а також конфіскація майна. Якщо правоохоронець під час виконання службових обов'язків учиняє вимагання чи замах на такі дії, то це карається штрафом або ув'язненням на строк до трьох років, або обома покараннями разом [7].

У США створено систему протидії та контролю корупції серед поліцейських. Її сутність полягає в тому, що поліцейські відомства приділяють особливу увагу питанню свого кадрового забезпечення. Для кандидатів на службу, а також співробітників поліції всіх рівнів встановлено високі моральні стандарти, досить жорсткі правила поведінки й дисципліни. Запроваджено суворий добір кандидатів на службу, який передбачає перевірку на детекторі брехні. У Федеральному бюро розслідувань, одним із головних завдань якого є боротьба з корупцією, практикують

постійне переміщення співробітників з однієї служби на іншу, для зменшення можливості зрощування з місцевими органами та організованою злочинністю. До того ж, у Головному управлінні ФБР існує спеціальний відділ внутрішніх розслідувань, який займається перевіркою інформації про зловживання своїх співробітників [1, с. 82]. Варто звернути увагу на ще один антикорупційний захід, запроваджений у поліції США, – випуск журналу «Національний бюлетень негідної поведінки», у якому поряд із прикладами жорстокості, невжиття необхідних законних заходів, спрямованих на припинення правопорушення, публікують інформацію про корупційні діяння в поліції [8]. Цей досвід варто використати і в нашій країні. Вважаємо, що у відомчих друкованих засобах масової інформації МВС України та Національної поліції України доцільно запровадити рубрику, у якій періодично висвітлювати приклади зловживання та вчинення працівниками поліції правопорушень з ознаками корупції, їх наслідки й відповідальність.

Країною з низьким рівнем корупції в поліції вважають Велику Британію. На відміну від традиційних для цієї країни правових принципів, антикорупційні закони зобов'язують службових осіб доводити свою невинуватість стосовно корупційних правопорушень. Цікаво, що саме у правовій системі «колиски демократії» Великої Британії щодо корупційних діянь закріплено принцип презумпції винуватості. З метою протидії корупції в країні створено автономні поліцейські підрозділи, головним завданням яких є пошук і притягнення до відповідальності поліцейських, винних у вчиненні корупційних правопорушень [9, с. 119]. Ці спеціалізовані підрозділи (аналог – вітчизняні підрозділи внутрішньої безпеки), що займаються винятково справами, пов'язаними з корупційними правопорушеннями, мають найвищий рівень матеріального забезпечення та фінансування. Показником ефективності їхньої діяльності є результативність розгляду кримінальних справ, а також кількість поліцейських, покараних за корупційні правопорушення.

Завдяки злагодженій антикорупційній «стратегії профілактики» поліція Великої Британії постійно вивчає потенційних кандидатів на посади поліцейських, створює системи захисту інформації та обмежує доступ до них сторонніх осіб. Водночас значну увагу приділяють етичному вихованню як одному з компонентів запобігання виявам корупції серед поліцейських [10].

У США та Великій Британії розвинуто мережу громадських об'єднань, які уповноважені здійснювати нагляд за розслідуванням діянь з ознаками корупції в поліції. На нашу думку, необхідно звернути увагу на досвід цих країн щодо здійснення контролю за поведінкою працівників поліції з боку громадських об'єднань та відповідного реагування в разі вчинення ними службових зловживань чи інших протиправних діянь.

Питання ефективності системи громадського контролю в нашій країні, сприяння громадян у викритті корупційних діянь, протидії проявам корупції, а також формування в суспільній свідомості нетерпимості до подібних фактів досліджувала О. Д. Макареєва. За висновками авторки, діяльність вітчизняних громадських інститутів є досить неефективною, попри те, що нині в Україні функціонує майже 200 неурядових організацій антикорупційного спрямування [11, с. 25–32]. Діяльність цих громадських об'єднань будуть сприймати належним чином лише за умов їх реальної незалежності від зовнішнього впливу. У разі одержання певною правозахисною організацією інформації щодо правопорушень з ознаками корупції таку інформацію потрібно передавати до відповідного правоохоронного органу, який надалі повинен поінформувати представників цієї організації про результати внутрішнього розслідування. Якщо суб'єкт боротьби з корупцією не вжив усіх доступних заходів, спрямованих на притягнення порушника до відповідальності, то інформацію про правопорушення з ознаками корупції необхідно оприлюднювати в засобах масової інформації [1, с. 86–87]. Революція гідності сприяла більш активній участі громадськості в антикорупційній діяльності.

Серед превентивних антикорупційних заходів необхідно звернути увагу на досвід МВС Болгарії, де створено «гарячу телефонну лінію» для скарг про вчинення корупційних діянь серед співробітників цього відомства. Тут також двічі на місяць здійснюють прийом громадян, які мають змогу висловити свої скарги та підозри стосовно посадових осіб міністерства.

Доцільно звернути увагу на антикорупційне законодавство інших країн Європи, які також мають високі показники в цій сфері. Порівняно з уже розглянутими країнами, у яких антикорупційні заходи мають переважно превентивний характер, законодавство таких держав Західної Європи, як Бельгія, Норвегія, Австрія, Франція, містять норми, спрямовані на притягнення порушників до

відповідальності за вчинення корупційних діянь [12, с. 163–173; 13, с. 127–134; 14, с. 198; 15, с. 117–120].

Україна частково запозичила досвід Грузії, де відносно нещодавно було проведено реформу у сфері кримінальної юстиції та прийнято новий Кримінально-процесуальний кодекс [16, с. 117–128].

Грузинські реформатори усвідомлювали просту істину: людина з ментальністю хабарника не зможе стати чесним поліцейським чи державним чиновником, навіть якщо отримуватиме високу зарплату. Новим поліцейським, яких було набрано та навчено всього за декілька місяців, підвищили зарплату в 10–20 разів (нині рядовий грузинський поліцейський отримує понад 700 доларів США щомісяця, має премії, медичну страховку та низку інших пільг). Факти комплекс заходів із профілактики виявів корупції. Факти отримання хабаря фіксують прихованими камерами, а порушені справи висвітлюють у засобах масової інформації. До того ж, працівники спеціально створеної Генеральної інспекції МВС (у статусі департаменту) регулярно проводять перевірки серед особового складу (нерідко пропонують хабарі як «пересічні громадяни»). Відеосюжети з поліцейськими, які потрапили на гачок псевдохабародавця, активно демонструють в ефірі національних телеканалів. Символом нової поліції стали дільниці зі скла як свідчення відкритості правоохоронної системи. Тепер кожна людина на вулиці може бачити, чим займаються поліцейські на роботі, адже в дільницях немає закритих приміщень.

Для підвищення швидкості реагування на зміни оперативної обстановки, підтримання безпеки, відстеження дорожнього руху і профілактики правопорушень реалізовано програму забезпечення вуличного контролю в містах за допомогою стаціонарної відеотехніки (лише на вулицях м. Тбілісі встановлено понад 1000 відеокамер). Оперативну відеоінформацію реєструють та обробляють у відповідних командних центрах Департаменту патрульної поліції. З метою скорочення паперового документообігу в МВС Грузії створено єдину електронну систему збору та обробки оперативної інформації. Весь нетаємний документообіг здійснюють в локальній комп'ютерній мережі, де передбачено програмний розподіл документів за структурними підрозділами та категоріями

працівників, можливість відстежити стан виконання завдань у встановлені терміни, автоматична архівація документів тощо.

Забезпечення стабільності функціонування поліцейської системи в окремих країнах Європи покладено на подібні за функціональним призначенням підрозділи, зокрема в Бельгії – на Генеральну інспекційну службу, Комітет з персоналу та Федеральну службу боротьби з корупцією; у Великій Британії – Незалежну комісію з питань скарг на поліцію та Антикорупційний департамент; у Данії – Департамент із персоналу; в Молдові – Суддивізіон внутрішньої безпеки та Центр боротьби з економічною злочинністю та корупцією; в Польщі – Бюро внутрішніх справ; у Словаччині – Інспекцію Міністерства внутрішніх справ і Агенцію з контролю; в Угорщині – Службу безпеки правоохоронних органів; у Чехії – Інспекцію Міністерства внутрішніх справ. Зазначені підрозділи є максимально незалежними під час виконання своїх функцій завдяки їх прямому підпорядкуванню міністрам внутрішніх справ або керівникам поліції.

Отже, основними заходами щодо убезпечення системи поліції від учинення злочинів у сфері службової діяльності в інших країнах є такі: прийняття загальних стандартів боротьби з корупцією в поліцейських підрозділах і службах; чітке визначення переліку видів діяльності, якими дозволено займатися працівникам поліції; посилення кримінальної відповідальності правоохоронців у разі вчинення ними корупційних діянь з одночасним підвищенням рівня їхнього матеріального забезпечення; запровадження навчання слухачів відомчих навчальних закладів і працівників практичних підрозділів поліції з питань корупції та поведінки під час спонукання чи провокації до вчинення корупційних дій, створення широкої мережі громадських об'єднань, уповноважених здійснювати нагляд за розслідуванням діянь з ознаками корупції в поліції; створення «гарячої телефонної лінії» для скарг щодо вчинення службових злочинів та інших протиправних діянь серед співробітників. Варто наголосити, що корупційні діяння серед співробітників поліцейських відомств частіше трапляються в підрозділах, де відсутній належний контроль за діяльністю підлеглих.

Причини корупції в поліцейських відомствах інших країн здебільшого тотожні, як, власне, й антикорупційні заходи. Специфіка заходів протидії злочинам у сфері службової

діяльності серед працівників поліції в зарубіжних країнах переважно залежить від типових способів учинення протиправних діянь. Для вдосконалення теоретичних, правових та організаційних засад протидії злочинам у сфері службової діяльності, які вчиняють працівники підрозділів Національної поліції України, доцільно імплементувати у вітчизняне законодавство позитивний зарубіжний досвід проведення антикорупційних заходів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Стеценко С. Г. Корупція в органах внутрішніх справ: проблеми протидії : монографія / С. Г. Стеценко, О. В. Ткаченко. – Київ : Алерта ; КНТ ; Центр учб. літ., 2008. – 168 с.
2. Підсумки роботи МНДЦ з проблем боротьби з організованою злочинністю при Раді національної безпеки і оборони України за 2012 рік. – Київ : РНБО України та МНДЦ з проблем боротьби з організованою злочинністю, 2012. – 253 с.
3. Куракин А. В. Вопросы использования зарубежного опыта борьбы с коррупцией в правовом регулировании государственно-служебных отношений / А. В. Куракин // Государство и право. – 2003. – № 38. – С. 35–47.
4. Коненко С. Я. Профілактика та боротьба з корупцією в поліції Німеччини (із досвіду роботи поліції землі Нижня Саксонія) / С. Я. Коненко. – Київ : Знання України, 2006. – 16 с.
5. Боднар В. Є. Зарубежный опыт противодействия коррупции в органах полиции: направление его применения в Украине / В. Є. Боднар // Право и политика. – Бишкек (Кыргызская Республика) : Алтын Тамга, 2014. – № 2/1. – С. 59–62.
6. Джурканин Т. Дж. Кадровое обеспечение полиции США : монография / Т. Дж. Джурканин, А. В. Негодченко В. А. Сергевнин ; под ред. А. В. Негодченко. – Харьков : Изд-во Нац. ун-та внутр. дел ; Днепрпетровск : Лира ЛТД, 2003. – 260 с.
7. Савченко А. Кримінально-правовий захист і відповідальність правоохоронців у США / А. Савченко // Міліція України. – 2005. – № 7. – С. 24–25.
8. Бровкин В. Новые инициативы США в отношении борьбы с коррупцией в глобальном контексте / В. Бровкин // Відповідальність посадових осіб за корупційну діяльність :

зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. семінару. – Харків, 2003. – С. 115–121.

9. Невмержицький Є. В. Корупція як соціально-політичне явище: особливості проявів і механізми подолання в сучасній Україні : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Невмержицький Євген Васильович. – Київ, 1999. – 179 с.

10. Куліш А. Досвід боротьби з корупцією в поліції Великої Британії / А. Куліш // Право України. – 2005. – № 12. – С. 141–145.

11. Макареєва О. Д. Корупція в Україні: національні та міжнародні засоби протидії / О. Д. Макареєва // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2005. – № 12. – С. 25–32.

12. Уголовный кодекс Бельгии. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2004. – 561 с.

13. Уголовный кодекс Норвегии. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2003. – 375 с.

14. Уголовный кодекс Австрии. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2003. – 352 с.

15. Хавронюк М. Кримінальна відповідальність за хабарництво: європейський досвід / М. Хавронюк // Право України. – 2005. – № 6. – С. 117–120.

16. Бобіта А. Викривачі за антикорупційним законодавством України та Грузії: порівняльно-правова характеристика / А. Бобіта // Вісник прокуратури. – 2015. – Вип. 3. – С. 117–128.

Стаття надійшла до редколегії 03.01.2017

Bodnar V. – Ph.D in Law, Researcher of the Science Laboratory on the Problems of Pre-Trial Investigation of the National Academy of Internal Affairs, Kiev, Ukraine

International Legal Background and Foreign Experience of Police Staff Misconduct Combating

Article provides analysis of international legal background and foreign experience of police staff misconduct combating including successful practices of foreign states demonstrating high anti-corruption rate with efficient anti-corruption counteractions and monitoring mechanisms.

It is identified that key preventive measures in terms of police staff misconduct combating accepted in foreign states are: unified anti-corruption standards for police units and services; clear definition of police staff responsibilities, competences and functions; strengthened criminal responsibility of police staff convicted of corruption and unlawful enrichment; organization of specialized training for students of law enforcement educational establishments and police operative staff on corruption prevention; establishment of national NGO network authorized to monitor the investigation of corruption cases in law enforcement system; establishment of hot line for provision of complaints on police misconduct. It is proved that corruption cases are identified more frequently in units where staff activity is not adequately supervised. Factors stimulating corruption and anti-corruption measures are mostly similar in foreign states.

Counteractions chosen to tackle the police staff misconduct depend on the ways and methods of crime committal.

It is deemed reasonable to implement successful foreign anti-corruption practices in domestic legislation in order to improve the methodology of corruption combating and prevention in National Police of Ukraine.

Keywords: police staff, misconduct, corruption, anti-corruption measures, National Police of Ukraine.