

КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ: СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ

CORRUPTION RISKS IN THE ACTIVITIES OF THE INTERIOR: NATURE AND CONTENTS

Шатрава С.О.,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри адміністративної діяльності ОВС

Харківського національного університету внутрішніх справ

У статті виокремлено та досліджено основні корупційні ризики в діяльності органів внутрішніх справ. Доведено, що усунення корупційних ризиків в діяльності органів внутрішніх справ виключить можливість порушення ними законодавства України, позитивно вплине на покращення роботи зазначених органів та сприятиме підвищенню їх авторитету.

Ключові слова: корупція, корупційні ризики, конфлікт інтересів, безконтрольність, дискреційні повноваження.

В статье выделены и исследованы основные коррупционные риски в деятельности органов внутренних дел. Доказано, что устранение коррупционных рисков в деятельности органов внутренних дел исключит возможность нарушения законодательства Украины, положительно повлияет на улучшение работы указанных органов и будет способствовать повышению их авторитета.

Ключевые слова: коррупция, коррупционные риски, конфликт интересов, бесконтрольность, дискреционные полномочия.

The article singled out and investigated major corruption risks in the work of the Police. It is shown that the elimination of corruption risks in the internal affairs bodies eliminate the possibility of violation of the legislation of Ukraine, positive impact on improving the work of these bodies, enhancing their credibility.

Key words: corruption, corruption risks, conflicts of interest, lack of control, discretion.

Постановка проблеми. На сьогоднішній день в нашій державі здійснюється низка заходів у сфері запобігання та протидії корупції, більша частина з яких направлена саме на запобігання корупції, як і в більшості країн Європи. Одним із основних напрямів у сфері запобігання корупції є виявлення корупційних ризиків, які можуть виникнути в діяльності суб'єктів публічної адміністрації, а також усунення умов та причин виникнення цих ризиків [1, с. 79].

Варто вказати, що з корупцією можливо боротися використовуючи різні заходи: суто репресивні, які полягають у виявленні, розслідуванні та розкритті корупційних правопорушень і притягненні винних осіб до відповідальності, або превентивні, серед яких такі як покращення прозорості, підзвітності і добросовісності державних структур, правовий захист громадян та підвищення правової обізнаності, підвищення етичних стандартів у діяльності суб'єктів публічної адміністрації, просвітницька робота з населенням та окремими цільовими групами, виховання молоді у дусі неприйняття корупції [2].

Стан дослідження. На важливість дослідження корупційних ризиків в діяльності органів внутрішніх справ звертали увагу у свої працях вітчизняні вчені, як: С. М. Алфьоров, О. М. Бандурка, М. Ю. Бездольний, С. М. Гусаров, О. В. Джафарова, І. А. Дьомін, Д. Г. Заброта, В. А. Завгородній, Д. І. Йосифович, М. І. Мельник, Є. В. Невмержицький, О. М. Охотнікова, О. Я. Прохоренко, С. С. Рогульський, С. С. Серьогін, О. В. Ткаченко, Р. М. Тучак, І. І. Яцків тощо.

Отже, **метою** даної статті є, по-перше, визначити основні корупційні ризики в діяльності органів внутрішніх справ, по-друге, дослідити виокремлені корупційні ризики і по-третє, запропонувати шляхи їх усунення.

Виклад основного матеріалу. Прийняття Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» [3] стало одним із шляхів дієвої системи запобігання корупції та запровадження комплексу організаційно-правових заходів для протидії цьому явищу, виявлення та подолання його соціальних передумов і наслідків та створення нових дієвих механізмів для досягнення цієї мети.

У той же час у своїй роботі І. І. Яцків доводить, що для підвищення ефективності протидії корупційним правопорушенням необхідно розробити показник, за допомогою якого можна було б встановлювати ймовірність корупційних дій та їх наслідки за конкретний проміжок часу. Такий показник пропонує іменувати «корупційним ризиком» [4, с. 62], тому що ризик – це ступінь ймовірності певної негативної події, яка може відбутися в певний час або за певних обставин на території об'єкта підвищеної небезпеки і/або за його межами [5]; це також можливість виникнення та вірогідні масштаби наслідків негативного впливу протягом певного періоду часу [6].

Слушно є позиція І. І. Яцків щодо запровадження терміну «зона корупційного ризику», тобто територія, на якій буде визначатись рівень корупційного ризику. У свою чергу, зони корупційного ризику запропоновано класифікувати: 1) за масштабами охоплення території на: міжнародну корупційну зону; загальнодержавну; регіональну; локальну; 2) за сферами діяльності: політично-правоохоронну корупційну зону; корупційну зону в економіці; корупційну зону в освіті; корупційну зону в медицині; корупційну зону юстиції тощо [4, с. 62-63].

Слід погодитися з київською плеядою авторів посібника із запобігання та протидії проявам корупції щодо виокремлення корупційних ризиків в діяльності посадових і службових осіб публічної влади, а саме: недобросовісність державних службовців; виникнення кон-

флікту інтересів; безконтрольність з боку керівництва; наявність дискреційних повноважень [7, с. 73].

Отже, враховуючи нашу мету роботи, перейдемо до послідовного розгляду зазначених корупційних ризиків в діяльності органів внутрішніх справ.

Як зазначено в роз'ясненні Міністерства юстиції України від 12.04.2011 р. [8], перше місце серед корупційних ризиків не випадково посідає недоброчесність поведінки державних службовців.

Етично-психологічні аспекти та соціально-правові фактори мають досить великий вплив на сумнівність державних службовців при виконанні останніми посадових обов'язків, оскільки державний службовець завжди приймає рішення у першу чергу на підставі власного досвіду, психологічного відношення до виконуваної роботи, а також ґрунтуючись на особистих переконаннях і персональному соціально-матеріальному становищі.

Необхідно відмітити, що в діяльності органів внутрішніх справ на виконання Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» [3], статті 5 Закону України «Про міліцію» [9], підпункту 1 пункту 5 Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженого Указом Президента України від 06 квітня 2011 року № 383 [10], з метою зміцнення дисципліни та законності серед особового складу, безумовного забезпечення прав і свобод громадян, дотримання стандартів етичної поведінки, доброчесності та запобігання конфлікту інтересів прийняті «Правила поведінки та професійної етики осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ України» [11].

Саме ці правила є зібранням основних професійно-етичних норм, які визначають для працівника органів внутрішніх справ України: моральні цінності, зобов'язання та принципи служби в органах внутрішніх справ; професійно-етичні вимоги до службової, позаслужбової та антикорупційної поведінки; формування єдності переконань і поглядів у сфері професійної етики та службового етикету, орієнтованих на професійно-етичний еталон поведінки; регулювання професійно-етичних проблем взаємин працівників, що виникають у процесі їх спільної діяльності; виховання високоморальної особистості працівника, яка відповідає етичним нормам і принципам, загальнолюдській і професійній моралі; взаємодію з трудовими колективами, громадськими організаціями, населенням з урахуванням норм і принципів професійної та службової етики [11].

Кожен громадянин України, який вступає на службу до органів внутрішніх справ, добровільно покладає на себе обов'язок служіння Українському народові й захисту свободи, демократії, законності та правопорядку. Вищим моральним змістом службової діяльності працівника є захист людини, її життя і здоров'я, честі та особистої гідності, невід'ємних прав і свобод. Загальнолюдські цінності складають основу морального духу працівника, який усвідомлює причетність до благородної справи захисту правопорядку, історії органів внутрішніх справ, надбань, досягнень, успіхів попередніх поколінь [11].

У зв'язку із зазначеним для працівника органу внутрішніх справ неприпустимі: поспішність у прийнятті рішень, нехтування процесуальними і моральними нормами; провокаційні дії, пов'язані з підбурюванням, спонуканням у прямій чи непрямій формі до вчинен-

ня правопорушень; розголошення фактів та обставин приватного життя громадян, які стали відомими в ході службової діяльності; вибірковий підхід при житті заходів до порушників закону, правил дорожнього руху; байдужість, бездіяльність і пасивність у попередженні і припиненні правопорушень.

Ще одним з не менш суттєвих корупційних ризиків є виникнення конфлікту інтересів, тобто наявність реальних або таких, що видаються реальними, суперечностей між приватними інтересами особи та її службовими повноваженнями, які можуть вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи не вчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень [7, с. 74].

Працівник органів внутрішніх справ зобов'язаний у межах своїх повноважень уживати заходів щодо недопущення конфлікту інтересів, а саме будь-якої можливості виникнення суперечностей між особистими інтересами особи та її службовими повноваженнями, наявність яких може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи не вчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень.

Обставини, що можуть призвести до виникнення конфлікту інтересів, повинні бути усунуті до того, як працівник органів внутрішніх справ буде призначений на посаду.

У разі коли обставини, що можуть призвести до виникнення конфлікту інтересів, склалися після призначення на посаду, працівник органу чи підрозділу внутрішніх справ повинен невідкладно повідомити в письмовій формі свого безпосереднього керівника про наявність конфлікту інтересів.

Якщо працівнику органів внутрішніх справ стало відомо про наявність конфлікту інтересів у інших працівників, йому необхідно повідомити про це свого безпосереднього керівника.

Безпосередній керівник зобов'язаний ужити всіх необхідних заходів, спрямованих на запобігання конфлікту інтересів, шляхом доручення виконання відповідного службового завдання іншій посадовій особі, особистого виконання службового завдання чи в інший спосіб, передбачений законодавством [9].

У свою чергу, керівник органу внутрішніх справ не має морального права: перекладати свою відповідальність на підлеглих; використовувати службове становище керівника в особистих інтересах; проявляти формалізм, чванство, зарозумілість, грубість, застосовувати рукоприкладство стосовно підлеглих; обговорювати з підлеглими дії вищих начальників; позичати гроші у підлеглих працівників, приймати подарунки, використовуючи своє службове становище.

Згідно із Загальними правилами, поведінки державного службовця [12], обов'язковою складовою для врегулювання конфлікту інтересів є саме контроль з боку керівництва.

Тому, з метою недопущення (запобігання) виникнення такого корупційного ризику, як безконтрольність з боку керівництва, саме безпосереднім керівництвом контроль має здійснюватись: систематично, тобто нести регулярний характер, або постійно; всебічно, тобто найбільш охоплювати всі питання та напрямки роботи; шляхом перевірки не тільки тих службовців, які мають слабкі результати роботи, а й тих, що мають добрі ре-

зультати; об'єктивно, тобто виключати упередженість; гласно, тобто результати контролю повинні бути відомі тим особам, які підлягали контролю; результативно (дієво), тобто в залежності від результатів контролю мають вживатись відповідні заходи [7, с. 74-75].

В переліку корупційних ризиків є наявність дискреційних повноважень, оскільки саме наявність можливості діяти на власний розсуд створює умови для вчинення корупційних правопорушень.

Під дискреційними повноваженнями (розсудом) розуміють правозастосовну діяльність [13, с. 35], або повноваження, надане особі, яка наділена владою вибирати між двома і більш альтернативами, коли кожна альтернатива законна [14, с. 13], з виділенням владної складової [14, с. 121, 131]. Тобто це – вибір лише із законних альтернатив, бо якщо законної альтернативи нема, то не може бути й мови про розсуд, який дуже часто породжується неконкретністю правових норм.

У той же час в п. 1.6 Методології проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів визначено, що дискреційні повноваження – сукупність прав та обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що надають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково вид і зміст управлінського рішення, яке приймається, або можливість вибору на власний розсуд одного з декількох варіантів управлінських рішень, передбачених проектом нормативно-правового акта [15].

Слід підтримати позицію М. І. Бойчука, що дискреційні повноваження є частиною компетенції правоохоронних органів і надаються їм для того, щоб у правильний і доцільний спосіб приймати рішення, визначені цією компетенцією; вони обумовлені певною свободою в оцінюванні та діях, у виборі одного з варіантів рішень та правових наслідків, тому, діяльність міліції

може мати місце тільки на правовій основі, у суворій відповідності з чинним законодавством; застосування дискреційних повноважень інтерпретується, як творча, інтелектуально-вольова діяльність компетентного суб'єкта, у процесі якої формується його моральна позиція при прийнятті правового рішення, тобто мова йде про правовий розсуд, прихильники наявності дискреційних повноважень у правозастосовному процесі обґрунтовують те необхідністю і реальністю, у зв'язку з цим можна сказати, що закон загальний, а застосування закону – творча діяльність, тому залишаються широкими можливості для привнесення спрямованості суб'єктів правозастосування при прийнятті правового рішення; важливу роль у забезпеченні належного режиму дискреційних повноважень повинно відіграти право, доктрина права має стверджувати органічний зв'язок всієї діяльності ОВС з правом, а норми права мають створювати сприятливий правовий режим саме для такої діяльності, тобто режим, який би обмежував свободу правових рішень загальнообов'язковими вимогами права, всіма закріпленими в ньому принципами і цінностями; для розвитку й удосконалення елементів механізму правового регулювання діяльності міліції, підвищення його ефективності, головним орієнтиром повинні стати інтереси людини і життя, тому він повинен бути соціально ціннісним, забезпечувати належний правопорядок у державі, особисту та громадську безпеку, сприяти визначенню нової соціальної ролі міліції [16, с. 105-106].

Висновки. Враховуючи викладене, слід зазначити, що від корупції в першу чергу страждає встановлений державою правопорядок і функціонування державного апарату. Усунення корупційних ризиків в діяльності органів внутрішніх справ виключить можливість порушення ними законодавства України, позитивно вплине на покращення роботи зазначених органів та сприятиме підвищенню їх авторитету.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Шатрава С. О. Роль громадськості у процесі оцінки корупційних ризиків, як запорука успішної антикорупційної політики / С. О. Шатрава // Роль права у забезпеченні законності та правопорядку : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 31 серпня 2012 р.). – Запоріжжя : Запорізька міська громадська організація «Істина», 2012. – С. 79–81.
2. Участь громадськості у заходах щодо запобігання корупції як запорука успішної антикорупційної політики : роз'яснення Мін'юсту України від 26.08.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0059323-11>.
3. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 р. № 3206-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011 р. – № 40. – С. 1750. – Ст. 404.
4. Яцків І. І. Адміністративно-правові засади протидії корупції в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Яцків Ірина Ігорівна. – К., 2011. – 239 с.
5. Про об'єкти підвищеної небезпеки : Закон України від 18.01.2001 р. № 2245-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 15. – Ст. 73.
6. Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності : Закон України від 01.12.2005 р. № 3164-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 12. – Ст. 101.
7. Запобігання та протидія проявам корупції (для працівників органів державної влади та місцевого самоврядування I–VII категорії посад) : посіб. / С. Г. Братель, В. В. Василевич, Н. І. Золотарьова та ін. – К. : Нац. акад. внутр. справ, 2012. – 376 с.
8. Корупційні ризики в діяльності державних службовців : роз'яснення Міністерства юстиції України від 12.04.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/n0026323-11>.
9. Про міліцію : Закон України від 20.12.1990 р. № 565-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/565-12>.
10. Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 383 // Офіційний вісник України. – 2011 р. – № 29. – С. 32. – Ст. 1222.
11. Про затвердження Правил поведінки та професійної етики осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ України : наказ МВС України від 22.02.2012 р. № 155 // Офіційний вісник України. – 2012 р. – № 36. – С. 342. – Ст. 1357.
12. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця : наказ Голодержслужби України від 04.08.2010 р. № 214 // Офіційний вісник України. – 2010 р. – № 90. – С. 211. – Ст. 3208.
13. Боннер А. Т. Применение закона и судебное усмотрение / А. Т. Боннер // Советское государство и право. – 1979. – № 6. – С. 34–42.
14. Барак А. Судейское усмотрение / А. Барак ; пер. с англ. – М. : НОРМА, 1999. – 376 с.
15. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів : наказ Мін'юсту України від 23.06.2010 р. № 1380/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10/page>.
16. Бойчук М. І. Дискреційні повноваження органів внутрішніх справ: правова природа та умови ефективного застосування / М. І. Бойчук // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 1. – С. 100–106.