

УДК 343.35, 351.74

М.О. Свірін,

кандидат юридичних наук

О.Г. Циганов,

кандидат технічних наук, доцент

ПИТАННЯ ЗАПОБІГАННЯ ПРОЯВАМ КОРУПЦІЇ ПРИ НАДАННІ ПЛАТНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

У статті висвітлено основні причини вчинення корупційних правопорушень працівниками міліції та корупційні ризики при наданні платних послуг у сфері внутрішніх справ. Надано пропозиції щодо запобігання корупційним проявам у ході надання таких послуг.

Ключові слова: корупція, корупційні правопорушення, корупційні ризики, працівники органів внутрішніх справ, адміністративні послуги, антикорупційні заходи.

В статье освещены основные причины совершения коррупционных правонарушений сотрудниками милиции и коррупционные риски при предоставлении платных услуг в сфере внутренних дел. Даны предложения по предотвращению коррупционных проявлений в ходе предоставления таких услуг.

Ключевые слова: коррупция, коррупционные правонарушения, коррупционные риски, работники органов внутренних дел, административные услуги, антикоррупционные меры.

Principal causes of the fulfilment of corruption offences by the employees of militia as well as corruption risks by granting of paid services in the sphere of internal affairs are considered. Offers on the prevention of corruption while granting such services are given.

Keywords: corruption, corruption offences, corruption risks, employees of law-enforcement bodies, administrative services, anticorruption measures.

Слід констатувати, що, на жаль, таке негативне соціальне явище як корупція є невід'ємним атрибутом будь-якої держави – вона присутня там, де існує публічна влада. Жодна країна світу сьогодні не має повного імунітету від цього складного і специфічного явища. Відмінності полягають лише в обсягах, характері проявів та масштабах впливу корупції на соціально-економічну та політичну ситуацію в державі.

Разом з тим, в Україні корупція набула загальнонаціонального системного характеру й із соціальної аномалії перетворилася на небезпечне соціальне явище, що спричиняє деструктивний вплив на всі аспекти політичного, культурного й соціально-економічного розвитку суспільства та держави, загрожує демократії та правам людини, реалізації принципу верховенства права, підриває соціальну справедливість, легітимність публічних інститутів, добробут, руйнує морально-етичні підвалини суспільства, виступає однією з головних загроз соціальному прогресу та національній безпеці.

Корупція стає універсальною проблемою національного масштабу, яка впливає на всі сфери суспільного життя, а найбільше вражає сферу взаємовідносин

громадян з органами державної влади та місцевого самоврядування, із якими найчастіше зустрічаються громадяни при реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів. За таких умов у суспільстві виникає соціальна напруга, породжується недовіра громадян до всіх інституцій публічної влади, зокрема, до осіб, що її представляють.

Результати індексу сприйняття корупції (ІСК) від Transparency International свідчать, що незважаючи на певні кроки української влади в напрямі подолання корупції, ситуація залишається невтішною. Згідно з результатом ІСК у 2012 році Україна посідає 144 місце з-поміж 176 країн, охоплених дослідженням. Наша країна набрала лише 26 балів зі 100 можливих, посівши місце між Конго та Папуа-Новою Гвінеєю. При цьому, будь-який результат, менший за 30 балів, з точки зору Transparency International, вважається “ганьбою для нації” [1].

Корупція є не стільки кримінологічною та правовою проблемою, скільки соціально-політичною. Вона містить величезну руйнівну силу як для правоохоронних органів, котрі за своїм функціональним призначенням повинні здійснювати заходи щодо профілактики, попередження та боротьби з цим негативним явищем, так і для держави в цілому.

Одним із головних чинників, що не дозволяє ефективно протидіяти корупції, експерти називають неготовність політичних сил і правоохоронних органів до безкомпромісної боротьби з нею, відсутність політичної волі, політичних і соціальних традицій публічного викривання корупціонерів, а також сучасних спеціальних криміналістичних методик виявлення актів корупції [2].

У 2011 році в Україні прийнято пакет нових антикорупційних нормативно-правових актів, які становлять правову основу у сфері запобігання і протидії корупції й спрямовані, насамперед, на усунення причин і умов, що сприяють корупційним проявам¹. Крім того, з метою запровадження механізмів зменшення рівня корупції в Україні постановою Кабінету Міністрів України від 28.11.2011 № 2040 затверджено Державну програму щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 рр.

Громадський моніторинг виконання зазначеної антикорупційної програми у 2011–2012 роках було здійснено Transparency International Україна в партнерстві з Антикорупційною радою України та іншими неурядовими організаціями. На думку експертів, одна із причин невдалої реалізації програми – орієнтація не на конкретні результати, а на імітацію протидії корупції, а також на залучення до виконання антикорупційних заходів органів, уражених корупцією. Разом з тим, у 2011–2012 роках в Україні так і не було створено єдиного центру координації антикорупційної політики [3].

Особливо вражають громадськість, підривають довіру громадян до всієї системи державних інституцій факти корупції в органах внутрішніх справ (далі – ОВС), які, зокрема, виконують дозвільні та розпорядчі функції, надають платні послуги фізичним та юридичним особам.

У суспільстві набувають поширення стереотипи про служіння працівників органів внутрішніх справ своїм корисливим інтересам, у той час як інтереси держави та громадян мають для них другорядне значення. Так, 13 квітня 2012 року Міністерство юстиції на своєму офіційному веб-сайті оприлюднило перший

¹ Див., наприклад: Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07.04.2011 року № 3206-VI // Відомості Верховної Ради України – 2011 – № 40. – Ст. 404; Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення: Закон України від 07.04.2011 № 3207-VI // Відомості Верховної Ради України – 2011 – № 41. – Ст. 414.

щорічний Звіт про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції в країні. У звіті, зокрема, зазначається, що за результатами проведеного опитування громадян п'ятірку лідерів корупційних структур в Україні очолюють ДАІ та інші підрозділи МВС (відповідно, 64,4 % та 59,1 % опитаних) [4].

Аналіз наукової та спеціальної літератури, емпіричних та інформаційно-аналітичних матеріалів, чинного законодавства України, нормативної бази МВС, довідок про стан дисципліни та законності в регіональних органах та підрозділах дає підстави визначити такі основні причини вчинення корупційних правопорушень працівниками міліції:

- відсутність в Україні єдиної загальнодержавної антикорупційної політики, що призводить до неефективного реагування держави та суспільства на загрозу корупції;
- високий рівень латентності правопорушень, пов'язаних із корупцією;
- відсутність дієвої системи попередження і складність викриття вчинених корупційних правопорушень, кругова порука осіб, що беруть у цьому участь;
- низька ефективність заходів, що вживаються правоохоронними органами, органами прокуратури та судами щодо притягнення винних у вчиненні корупційних правопорушень до відповідальності;
- толерантність та відсутність критичного ставлення суспільства до проявів корупції серед працівників міліції та державних службовців ОВС, що надають платні послуги населенню;
- невідповідність матеріально-технічного забезпечення підрозділів ОВС, рівня оплати праці працівників міліції та службовців, обсягу їх повноважень;
- недостатній рівень доброчесності працівників міліції та службовців ОВС;
- відсутність науково обґрунтованих професіографічних вимог до особистості спеціаліста чи працівника конкретної служби та підрозділу ОВС, з урахуванням специфіки служби, впливу сучасних умов суспільного життя, побуту, їх матеріально-грошового забезпечення на якість їх праці та психологічних змін особистості в процесі професійної діяльності;
- недосконалість належного професійного відбору працівників міліції і службовців ОВС, уповноважених на надання платних послуг населенню;
- відсутність належної психолого-педагогічної роботи, ігнорування сучасних форм і методів роботи з персоналом тощо.

Як зазначається в Програмі антикорупційних заходів у системі Міністерства внутрішніх справ України на 2011–2015 роки, затвердженій наказом МВС від 08.07.2011 № 409, на сьогодні основні результати боротьби з корупцією в ОВС виражаються в кількості посадових та службових осіб, покараних за вчинення корупційних діянь. Переважно це працівники служб та підрозділів, які при виконанні функціональних обов'язків безпосередньо контактують із громадянами. Разом з тим ефективність протидії одній із першопричин корупції в ОВС, а саме її проявам внутрішньовідомчого характеру, залишається низькою, насамперед, через відсутність цілеспрямованої та системної роботи з усунення причин і умов, що сприяють учиненню особовим складом правопорушень.

Проведений аналіз наявної в Україні нормативно-правової бази у сфері надання платних послуг населенню, відповідної наукової та спеціальної літератури дозволяє визначити наступні основні корупційні ризики при наданні таких послуг органами виконавчої влади, у тому числі ОВС:

- нерозвиненість адміністративно-процедурного законодавства;
- наявність у працівників, уповноважених на виконання функцій держави, в тому числі працівників міліції і службовців ОВС, широкого спектра дискреційних повноважень;

- відсутність належних засобів правового захисту, зокрема неефективність інституту адміністративного оскарження;
- слабкість внутрішнього адміністративного контролю, у тому числі неефективна процедура службових розслідувань;
- можливість (а часто – вимушеність) особистого спілкування (безпосереднього контакту) фізичної (юридичної) особи – споживача послуги з посадовою особою підрозділу ОВС, яка надає послугу;
- обмежені можливості фізичної (юридичної) особи щодо вибору способу звернення за послугою, надаваною підрозділом ОВС;
- недосконалість адміністративних процедур надання платних послуг або їх нечіткість;
- брак інформації про процедури надання послуг підрозділами ОВС;
- можливість надання ОВС, які є органами державної влади, платних послуг населенню, невпорядкованість оплати за ці послуги та встановлення додаткових “платних послуг”;
- “подрібнення” цілісної послуги на кілька окремих (платних) послуг.

Як показує практика, організаційно-управлінські прорахунки щодо контролю за діяльністю підрозділів ОВС під час надання платних послуг населенню та недостатнє правове регулювання порядку здійснення зазначених послуг входять до складу головних чинників, які сприяють вчиненню корупційних діянь під час виконання розпорядчих та дозвільних функцій працівниками ОВС.

Протидія корупції повинна здійснюватися системно і послідовно, комплексно охоплювати всі сегменти оперативно-службової діяльності. Вона не може бути обмежена самими лише заходами правового реагування на виявлені факти корупційних правопорушень. Протидіяти корупції можливо лише за умови забезпечення вирішення всього комплексу соціальних, економічних, організаційних та інших проблем, які тією чи іншою мірою створюють сприятливе підґрунтя для її виникнення. Очевидно, що здійснення ефективної профілактики корупційних проявів можливе лише за умови суттєвого вдосконалення системи управлінського регулювання та контролю оперативно-службової діяльності, особливо тих її напрямів, які найбільше підпадають під вплив корупційних ризиків.

Результати вивчення основних чинників, які сприяють вчиненню корупційних діянь працівниками ОВС при наданні ними платних послуг фізичним та юридичним особам, дозволяють дійти висновку, що система антикорупційного контролю в ОВС має включати три основні підсистеми – контроль за поведінкою персоналу підрозділів ОВС, за здійсненням корупційно-небезпечних розпорядчих та дозвільних процедур (у т.ч. з надання послуг населенню) та за поведінкою громадян, які звертаються за наданням таких послуг.

Крім того, як засвідчило опитування споживачів адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ, здійснене у цьому році за безпосередньої участі фахівців Харківського інституту соціальних досліджень, серед першочергових завдань для покращання роботи з надання послуг у міліції респонденти виділяють: створення комфортних умов у зонах очікування (27,2 %); полегшення доступу до інформації про процедури, платежі, контакти спеціалістів (26,7 %); створення “єдиного вікна” для отримання послуг (20,9 %); створення можливості отримання консультації через мережу Інтернет (19 %) та інші заходи [5, с. 87–89].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Україна через системну бездіяльність влади остаточно отаборилася в клубі найкорумпованіших країн світу // Прес-реліз Transparency International Україна, Київ, 05.12.2012. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ti-ukraine.org/cpi>.

2. *Романюк Б.В.* У боротьбі з організованою злочинністю та корупцією важливі конкретні дії / Б.В. Романюк // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – К., 2004. – № 9. – С. 28–31.

3. *Бурлакова В.* Transparency International : Українська влада імітує протидію корупції / В. Бурлакова / Тиждень від 25 липня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://tyzhden.ua/Politics/85441>.

4. Звіт про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2011 році (Міністерство юстиції України, квітень 2012 рік). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minjust.gov.ua/anti_corruption_report_11.

5. Адміністративні послуги ДМС та МВС : Аналіз правових засад надання та результати соціологічного дослідження : Науково-практичне видання / під заг. ред. Ю.Л. Белоусова, В.К. Батчаєва – Київ : Асоціація українських моніторів дотримання прав людини ; Харківський інститут соціальних досліджень, 2013. – 92 с.

Отримано 03.10.2013