

ПРОЦЕСИ РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

УДК 351.741(477)'06

Л.М. Доля,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник,
О.Г. Циганов,
кандидат технічних наук, доцент

ЗАХОДИ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПРОГРАМИ З ВИКОНАННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ СТРАТЕГІЇ НА 2015–2017 РОКИ

Статтю присвячено питанням сучасного стану корупції в Україні, ефективності антикорупційної політики та забезпечення Міністерством внутрішніх справ України в межах компетенції реалізації державної програми з виконання Антикорупційної стратегії на 2014 – 2017 роки. Розглядаються завдання Комісії з оцінки корупційних ризиків та моніторингу виконання антикорупційної програми Міністерства внутрішніх справ України та результати її діяльності, зокрема щодо підготовки Антикорупційної програми Міністерства внутрішніх справ України на 2017 рік.

Ключові слова: корупція, антикорупційна політика, Антикорупційна стратегія, антикорупційна програма, оцінка корупційних ризиків.

Статья посвящена вопросам современного состояния коррупции в Украине, эффективности антикоррупционной политики и обеспечения Министерством внутренних дел Украины в пределах компетенции реализации государственной программы по выполнению Антикоррупционной стратегии на 2014–2017 годы. Рассматриваются задачи Комиссии по оценке коррупционных рисков и мониторинга выполнения антикоррупционной программы Министерства внутренних дел Украины и результаты ее деятельности, в том числе по подготовке антикоррупционной программы Министерства внутренних дел Украины на 2017 год.

Ключевые слова: коррупция, антикоррупционная политика, Антикоррупционная стратегия, антикоррупционная программа, оценка коррупционных рисков.

Paper deals with the current state of corruption in Ukraine, the effectiveness of anti-corruption policy and the Ministry of Internal Affairs of Ukraine within the competence of the implementation of the state program to implement the Anti-Corruption Strategy for 2014 – 2017 years. The task of the Commission assessment of corruption risks and monitoring of anti-corruption program of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine and the results of its operations, including the preparation of anti-corruption program of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine for 2017 is studied.

Keywords: corruption, anti-corruption policy, anti-corruption strategy, anti-corruption program, assessment of corruption risks.

Загальновідомо, що корупція є невід’ємним атрибутом будь-якої держави, вона завжди присутня там, де існує публічна влада. Водночас корупція є дуже небезпечним соціальним явищем, чи не найголовнішою проблемою, яку доводиться долати громадянському суспільству в процесі свого розвитку. Більше того, корупція в Україні набула ознак системного явища. Негативні наслідки корупції не лише перешкоджають нормальному розвитку та функціонуванню суспільства загалом, а й становлять серйозну загрозу інтересам національної безпеки України, демократичному її розвитку, конституційному ладу. За таких умов у суспільстві виникає соціальна напруга, породжується недовіра громадян до органів державної влади, зокрема до осіб, що її представляють, відбувається дискредитація держави на міжнародному рівні.

У загальних положеннях Закону України “Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014 – 2017 роки” [1], зокрема, зазначено, що саме корупція стала однією з причин, що призвела до масових протестів в Україні наприкінці 2013 року – на початку 2014 року. Національна антикорупційна стратегія на 2011–2015 роки, затверджена Указом Президента України від 21 жовтня 2011 р. № 1001 [2], так і не стала ефективним інструментом антикорупційної політики.

Однією з основних причин неналежного виконання зазначеної стратегії як основного програмного документа в антикорупційній сфері стала відсутність всупереч міжнародному досвіду чітких індикаторів стану та ефективності її виконання. У цій Стратегії також не було механізму моніторингу та оцінки її виконання. Отже, в Україні фактично була відсутня чітка законодавча та інституційна основа для формування та реалізації антикорупційної політики на основі співпраці державних органів та громадськості.

Якщо розглядати сучасний стан корупції в Україні, то за даними, наведеними міжнародними експертами, у світовому Індексі сприйняття корупції Україна у 2016 році отримала 29 балів зі 100 максимально можливих, що на 2 бали більше за показник попереднього року, і посіла 131 місце зі 176 країн світу, розділивши його з Казахстаном, Росією, Непалом та Іраном [3]. Водночас, за даними Transparency International, й на сьогодні 56 відсотків українців вважають корупцію однією з головних проблем у державі. Більше того, понад 70 відсотків переконані, що рівень корупції в країні не знизився, а Уряд не хоче викривати хабарників [4].

Разом з тим, проблема протидії та запобігання корупції продовжує бути актуальною в Україні, в тому числі на самому вищому державному рівні. Робота в цьому напрямі безперервно ведеться: оновлена законодавча база, створені нові інституції тощо.

Так, Верховною Радою України 14 жовтня 2014 року було прийнято Закони України “Про Національне антикорупційне бюро України” № 1698-VII, “Про запобігання корупції” № 1700-VII, “Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014 – 2017 роки” № 1699-VII [5; 6; 1].

Згідно зі статтею 1 Закону України “Про Національне антикорупційне бюро України” завданням цього державного правоохоронного органу є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці [5].

Законом України “Про запобігання корупції” визначаються правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст

та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень.

У статті 1 цього закону корупцію визначено як використання особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (або прирівняної до неї особою), наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або, відповідно, обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, уповноваженій на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей.

Згідно зі статтею 18 Закону України “Про запобігання корупції” засади антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія) визначаються Верховною Радою України. Антикорупційна стратегія розробляється Національним агентством з питань запобігання корупції (далі – Національне агентство) на основі аналізу ситуації щодо корупції, а також результатів виконання попередньої антикорупційної стратегії.

Антикорупційна стратегія на 2014–2017 роки затверджена Законом України “Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки”. Це новий стратегічний документ, що визначає пріоритети державної антикорупційної політики до 2018 року, реалізація яких створить основу для подальших реформ у цій сфері, зокрема дасть змогу усунути одну з основних причин незадовільного стану справ у сфері антикорупційної політики в Україні, якою є фрагментарність і недосконалість законодавчої та інституційної антикорупційної інфраструктури.

У цьому документі, зокрема, визначені питання: формування та реалізації державної антикорупційної політики; запобігання корупції у різних сферах функціонування органів публічної влади; покарання за корупцію; формування негативного ставлення до корупції; а також оцінки результатів та механізму реалізації антикорупційної стратегії [1].

Так, з метою створення в Україні системи прийняття рішень щодо антикорупційної політики на основі результатів аналізу достовірних даних про корупцію та чинників, які до неї призводять, зокрема статистичних спостережень, моніторингу виконання цих рішень та їх впливу на стан справ з питань запобігання корупції незалежним спеціалізованим органом із залученням представників громадянського суспільства, а також формування суспільної підтримки у подоланні корупції передбачено, зокрема, такі заходи:

визначити на законодавчому рівні засади організації та діяльності спеціально уповноваженого органу щодо запобігання корупції, відповідального, зокрема, за комплекс заходів із формування та реалізації антикорупційної політики (зазначимо, що статус та компетенцію цього органу виконавчої влади – Національного агентства з питань запобігання корупції – було визначено в розділі 2 Закону України “Про запобігання корупції” від 14 жовтня 2014 р., а утворено його було Постановою Уряду України від 18 березня 2015 р. № 118);

розробити проект акта Кабінету Міністрів України щодо схвалення загальнонаціональної методики оцінки рівня корупції відповідно до стандартів ООН, щороку проводити із залученням громадськості дослідження щодо сприйняття корупції та довіри населення до органів, відповідальних за запобігання корупції, готовності населення брати участь у заходах щодо запобігання корупції, поширеності

та видів моделей корупційної поведінки, корупціогенних ризиків у відповідних сферах тощо.

Реалізується Антикорупційна стратегія шляхом виконання державної програми, що розробляється Національним агентством та затверджується Кабінетом Міністрів України. Керівники державних органів несуть персональну відповідальність за забезпечення реалізації державної програми з виконання Антикорупційної стратегії.

Державна програма з виконання Антикорупційної стратегії підлягає щорічному перегляду з урахуванням результатів реалізації визначених заходів, висновків та рекомендацій парламентських слухань з питань ситуації щодо корупції.

Постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 265 прийнята Державна програма щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2015–2017 роки, метою якої є створення ефективної загальнодержавної системи запобігання та протидії корупції на основі нових засад формування та реалізації антикорупційної політики [7].

Досягнення цієї мети можливе шляхом імплементації нових засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2014–2017 роки, а також належного впровадження нового базового антикорупційного законодавства, зокрема Законів України “Про запобігання корупції” та “Про Національне антикорупційне бюро України”.

Виконавцем заходів Програми згідно з додатком 1 до неї (Паспорт Програми) визначено також й МВС України за участі, зокрема, науково-дослідних установ, громадських (неурядових) організацій.

Завдання і заходи з виконання Програми, спрямовані на розв’язання проблеми та досягнення мети Програми, наведені у додатку 2.

Так, у розділі I завдань і заходів (Формування та реалізація державної антикорупційної політики) пунктом 2 завдань передбачено створення інструментів отримання достовірної інформації щодо кількісних та якісних показників корупції, для чого Кабінету Міністрів України потрібно здійснити такі заходи:

щороку протягом січня-лютого забезпечувати організацію щорічних досліджень (із складанням аналітичних звітів) стану корупції відповідно до загальнонаціональної методики;

щороку з урахуванням планів роботи Національного агентства забезпечувати проведення досліджень (із складанням аналітичних звітів та пропозицій щодо внесення змін до законодавства) з проблем, пов’язаних із корупційними проявами у сферах, найбільш вражених корупцією.

Пунктом 3 завдань протягом червня-грудня 2017 року передбачено підготовку нової антикорупційної стратегії зі сприянням прийняттю її Верховною Радою України.

У розділі II завдань і заходів (Запобігання корупції) щодо запобігання корупції в діяльності органів виконавчої влади пунктом 14 завдань передбачено впровадження системного підходу до запобігання корупції в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування на основі результатів аналізу корупційних ризиків, для чого необхідно запровадити виконання антикорупційних програм в органах виконавчої влади відповідно до Закону України “Про запобігання корупції”.

Для здійснення цього заходу Національним агентством було розроблено:

1) Методологію оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади (затверджена рішенням Національного агентства від 2 грудня 2016 р. № 126);

2) Методичні рекомендації щодо підготовки антикорупційних програм органів влади (затверджені рішенням Національного агентства від 19 січня 2017 р. № 31).

За допомогою цих методик центральні та місцеві органи виконавчої влади мають щороку до 1 березня забезпечити затвердження своїх антикорупційних програм відповідно до частини першої статті 19 Закону України “Про запобігання корупції”.

Приймаються Антикорупційні програми в Адміністрації Президента України, Апараті Верховної Ради України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, Секретаріаті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Генеральній прокуратурі України, Службі безпеки України, міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях, державних цільових фондах – шляхом затвердження їх керівниками;

Апараті Ради національної безпеки і оборони України – шляхом затвердження Секретарем Ради національної безпеки і оборони України;

Національному банку України – шляхом затвердження Правлінням банку;

Рахунковій палаті, Центральній виборчій комісії, Вищій раді юстиції, Верховній Раді Автономної Республіки Крим, обласних радах, Київській та Севастопольській міських радах, Раді міністрів Автономної Республіки Крим – шляхом затвердження їх рішеннями.

Антикорупційні програми підлягають погодженню Національним агентством. Вони мають передбачати:

визначення засад загальної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції у відповідній сфері, заходи з їх реалізації, а також з виконання антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми;

оцінку корупційних ризиків у діяльності органу, установи, організації, причини, що їх породжують та умови, що їм сприяють;

заходи щодо усунення виявлених корупційних ризиків, осіб, відповідальних за їх виконання, строки та необхідні ресурси;

навчання та заходи з поширення інформації щодо програм антикорупційного спрямування;

процедури щодо моніторингу, оцінки виконання та періодичного перегляду програм;

інші спрямовані на запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням заходи [6].

У Міністерстві внутрішніх справ України відповідно до статті 19 Закону України “Про запобігання корупції”, статті 14 Закону України “Про центральні органи виконавчої влади”, пункту 12 Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878, з метою виконання в межах повноважень у 2017 році Міністерством внутрішніх справ України заходів Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки, а також запобігання проявам корупції в апараті МВС України, Головному сервісному центрі МВС України та регіональних сервісних центрах МВС України, закладах, установах і на підприємствах, що належать до сфери управління МВС України, Національній гвардії України та центральних органах виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ наказом від 4 січня 2017 року № 1 створено Комісію з оцінки корупційних

ризиків та моніторингу виконання антикорупційної програми Міністерства внутрішніх справ України та затверджено Положення і її склад.

Основними завданнями Комісії є:

- 1) проведення оцінки корупційних ризиків у діяльності МВС України;
- 2) розроблення за результатами проведеної оцінки пропозицій щодо усунення виявлених корупційних ризиків у діяльності МВС України;
- 3) підготовка пропозицій до проекту річної антикорупційної програми МВС України;
- 4) координація та моніторинг виконання річної антикорупційної програми МВС України;
- 5) надання консультацій та пропозицій з питань запобігання корупції, розгляд інформації про підозри в корупції, результати проведеної оцінки корупційних ризиків ляжуть в основу підготовки антикорупційної програми МВС на 2017 рік.

Слід зазначити, що згідно з наказом МВС України від 4 січня 2017 року № 1 Комісією до 10 лютого 2017 року була проведена оцінка корупційних ризиків у МВС України, за результатами чого разом з Управлінням запобігання корупції та проведення люстрації МВС України розроблена Антикорупційна програма Міністерства внутрішніх справ України на 2017 рік.

Керівникам закладів, установ та підприємств, що належать до сфери управління МВС України, необхідно буде до 25 березня 2017 року розробити, погодити з Управлінням запобігання корупції та проведення люстрації МВС України та затвердити власні антикорупційні програми.

Таким чином, у МВС України здійснюються всі заходи, спрямовані на запобігання корупції, які передбачені сучасним антикорупційним законодавством України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1699-VII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2014. – № 46. – Ст. 2047.
2. Національна антикорупційна стратегія на 2011–2015 роки : Указ Президента України від 21 жовтня 2011 р. № 1001/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1001/2011>.
3. Україна на 131-му місці в рейтингу сприйняття корупції [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.epravda.com.ua/news/2017/01/25/618680/>.
4. Transparency International : Українці вкрай невдоволені рівнем боротьби з корупцією [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dw.com/uk/transparency-international>.
5. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1698-VII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2014. – № 47. – Ст. 2051.
6. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
7. Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2015–2017 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 265 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 38. – Ст. 1146.

Отримано 15.02.2017