

Є.В. Зозуля

Донецький юридичний інститут Луганського державного університету
внутрішніх справ ім. Е.О. Дідоренка, Україна

МІЖНАРОДНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО МВС УКРАЇНИ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

У статті здійснено аналіз розвитку та сучасного стану міжнародної співпраці МВС України у сфері протидії корупції. Розглянуто формування нормативно-правової бази щодо боротьби з корупцією та пов'язаною з нею злочинністю, надано характеристику напрямів та шляхів співпраці органів внутрішніх справ нашої країни з іноземними державами, їх правоохоронними органами і спеціальними службами, а також із міжнародними організаціями, які здійснюють заходи із протидії корупції. Визначено перспективи подальшого розвитку міжнародного співробітництва МВС у протидії транснаціональним формам корупції.

Особливу загрозу підвалинам української державності впродовж усього періоду її становлення та розвитку становить нестримне поширення корупції у всіх сферах життя суспільства.

У концепції подолання корупції «На шляху до доброчесності» (2006 рік) констатовано, що «корупція набула ознак системного явища через ураження життєво важливих інститутів суспільства та перетворилася на функціонально важливий спосіб їх існування», становлячи значну загрозу демократії, реалізації принципу верховенства права, соціальному прогресу, національній безпеці, розвитку громадянського суспільства [1].

За оцінками міжнародної організації Transparency International, індекс сприйняття корупції в Україні в 2009 році становив 2,2 бали, так само, як і в Камеруні, Екваторі, Кенії, Російській Федерації, Сьєрра-Леоне, Східному Тиморі й Зімбабве. З таким результатом наша країна посіла 146 місце з-поміж 180 держав світу, які брали участь в опитуванні (у 2008 р. Україна в цьому рейтингу мала 134 місце) [2].

Враховуючи небезпечність корупції для України на сучасному етапі її розвитку, а також рівень науково-теоретичної розробленості всіх аспектів цієї проблеми та потреб практики, зазначена проблема є вельми актуальною і заслуговує на більш серйозну увагу з боку українських науковців.

Сприйняття корупції в Україні було предметом багатьох наукових досліджень, що проводилися з моменту набуття країною незалежності в 1991 році. Проблеми розроблення заходів протидії зловживанням із боку посадових осіб органів влади та управління, викриття злочинів, пов'язаних із хабарництвом і корупцією, є предметом постійних досліджень у науковій літературі. Зокрема, Б.В. Кузьменко досліджував питання впливу корупції на економічну злочинність у сучасній Україні [3], [4]. Проблеми застосування українського законодавства у боротьбі з корупцією були предметом наукового дослідження В. Кулеби [5]. Стан правового забезпечення боротьби з організованою злочинністю та корупцією в Україні досліджував О.М. Пасенюк [6], основні засади антикорупційної політики держави розглядав у своїх наукових розробках О.М. Литвак [7]. Вплив корупційної злочинності на соціально-економічні процеси в Україні, витoki корупції як соціального явища, проблеми наукового забезпечення боротьби з нею висвітлював у своїх наукових працях М.І. Мельник [8-10].

Отже, в опублікованих роботах здебільшого здійснений суто юридичний аналіз корупції як однієї з найбільш проблем українського суспільства, водночас питання, пов'язані з міжнародним співробітництвом правоохоронних органів у науковому плані, залишаються малодослідженими саме в історичному аспекті.

Таким чином, **метою даного дослідження** є аналіз історії розвитку та сучасного стану міжнародної співпраці органів внутрішніх справ України у сфері протидії корупції.

Розпочинаючи безпосереднє висвітлення проблеми, зазначимо, що на початку 90-х років в Україні, як і в інших колишніх союзних республіках, унаслідок складних соціально-економічних процесів організована злочинність та корупція почали проникати у всі сфери суспільного життя країни та, перетворившись на один із визначальних важелів боротьби за владу, створили відчутну загрозу національній безпеці молодій державі.

Перші задекларовані спроби боротьби з корупцією в Україні виникли ще на зорі незалежності. У грудні 1992 року тодішній прем'єр-міністр України Леонід Кучма заявляв, що «уряд України встановить жорсткий контроль за незаконними прибутками, вже зараз веде важку боротьбу з корупцією». Поступово процес боротьби з корупцією в Україні набуває інституційних форм. За часів президентства Леоніда Кравчука в листопаді 1993 року, згідно з указом за № 561/93, було створено Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю [11].

Міліція України лише з другої половини 90-х років отримала відповідну нормативно-правову базу для боротьби з цим негативним явищем. Це передусім прийнятий саме з ініціативи МВС 5 жовтня 1995 року Закон України «Про боротьбу з корупцією», який став правовим базисом українського законодавства у зазначеній сфері і відкрив можливості для профілактики корупційних дій, реального впливу на корумпованих чиновників.

Не бракувало й відповідних програм в означеній царині. Так, 1996 року Президентом України було затверджено Комплексну цільову програму боротьби зі злочинністю на 1996 – 2000 рр., якою було передбачене вжиття певної системи антикорупційних заходів. Однак понад третину заходів не було виконано, а ті, про виконання котрих формально звітували, не дали позитивних результатів, не усунули причин і умов, що породжують корупцію і злочинність.

У лютому 1997 року Президент Леонід Кучма оголосив про вжиття реальних заходів щодо боротьби з корупцією, які він зіставив із проведеною раніше в Польщі кампанією «Чисті руки». 24 квітня 1997 року на засіданні Координаційної ради по боротьбі з корупцією і оргзлочинністю при Президенті України було оголошено про підписання очільником держави указу відносно створення Національного бюро розслідувань (яке було ліквідовано 15 грудня 1999 року знову-таки згідно з указом Президента України) [5, с. 65].

10 квітня 1997 року Указом Президента України було затверджено Національну програму боротьби з корупцією, якою визначалися профілактичні, організаційно-правові та інформаційно-аналітичні заходи, які забезпечували боротьбу з корупцією та пов'язаною з нею злочинністю. Наступним етапом боротьби з корупцією став Указ «Про концепцію боротьби з корупцією на 1998 – 2005 роки», підписаний Президентом 28 квітня 1998 року. Передбачалося, що цей указ і нова концепція доповнять наявну юридичну базу боротьби з корупцією. Варто зазначити, що виконання Національної програми боротьби з корупцією в Україні цілком провалено з вини Кабінету Міністрів України і Координаційного комітету по боротьбі з організованою злочинністю і корупцією при Президенті України. Провалу Програми певною мірою сприяла відсутність у ній і в Указі Президента України положень щодо звітування Уряду перед громадськістю про перебіг її виконання, брак широкого висвітлення здійснюваних заходів у засобах масової інформації.

Принагідно зазначимо, що позитивним моментом діяльності української влади є те, що в січні 1999 року Україна в складі 21 держави-члена Ради Європи підписала Конвенцію з кримінального права у сфері боротьби з корупцією. Постановою Кабінету Міністрів України від 10 травня 1999 року нарешті було ухвалено рішення до 1 червня 1999 року запровадити державну статистичну звітність про стан розгляду кримінальних та адміністративних справ і кількісний склад осіб, засуджених за корупційні діяння та правопорушення, пов'язані з корупцією, в органах державної влади. Також були прий-

няті певні нормативні акти, пов'язані з дерегуляцією економіки. Зрештою, 11 вересня 2006 року Президент України Віктор Ющенко видає Указ за № 742/2006 «Про Концепцію подолання корупції в Україні “На шляху до доброчесності”» [5, с. 65].

Аналізуючи боротьбу міліції України з корупцією, зазначимо, що відбувалася вона в надзвичайно складних умовах, пов'язаних із відсутністю політичного, правового, економічного й соціального контролю за прибутками держслужбовців, прозорості й громадського контролю за діяльністю вищої державної влади (політичних діячів, народних депутатів, а надто за наявності нецивілізованого імунітету в останніх), недостатнім рівнем гласності всіх аспектів діяльності влади в центрі та на місцях, недосконалістю податкового законодавства. Все це призвело до розгулу чиновницького свавілля, небаченої раніше тотальної політико-економічної корупції, що стала нормою суспільно-політичного й економічного життя в Україні [12].

Отож, можна стверджувати, що транснаціональна корупція й організована злочинність набули статусу чинників, які реально загрожують не тільки економічній, а й загалом національній безпеці України. Боротьба з цими негативними явищами потребувала розвитку співпраці МВС із правоохоронними органами країн СНД, насамперед Росії, європейськими правоохоронними інституціями, такими як Інтерпол, Європол, Євроюст.

Тут варто вказати, що національні заходи боротьби з корупцією також були посилені за рахунок чинних регіональних і міжнародних інструментаріїв, передових практичних підходів, вироблених країнами регіону, насамперед Радою Європи (РЄ), Європейським союзом (ЄС), Цільовою групою з фінансових заходів у сфері відмивання доходів (ФАТФ), Організацією економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), Організацією з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ) і Організацією Об'єднаних Націй (ООН).

Аналіз сучасної нормативно-правової бази, результатів діяльності органів державної влади та управління, правоохоронних органів дозволяє стверджувати, що Україна відповідно до укладених нею міжнародних договорів досить активно співпрацює у сфері протидії корупції з іноземними державами, їх правоохоронними органами і спеціальними службами, а також із міжнародними організаціями, які здійснюють заходи щодо протидії корупції.

Одним із важливих напрямків цієї діяльності є організація роботи уряду та правоохоронних органів української держави в частині виконання рекомендацій Стамбульського плану дій із боротьби з корупцією для країн із перехідною економікою. У рамках дій щодо його реалізації правоохоронними органами, наприклад, у 2006 році було направлено до суду 1495 кримінальних справ відносно злочинів із ознаками корупційних дій (+13,3% порівняно з 2005 роком), порушених за матеріалами з реалізації скоординованих заходів правоохоронних органів, серед них 444 за статтею 368 УК (отримання хабара), притягнуто до відповідальності 1780 осіб, які вчинили злочини з ознаками корупційних дій, із них 545 (30,6%) посадових осіб органів виконавчої влади і місцевого самоврядування. За інформацією МВС, упродовж 2008 року органами внутрішніх справ у сфері службової діяльності викрито понад 5,94 тис. злочинів, поміж іншим 1048 фактів хабарництва. У хабарництві викрито майже 350 осіб, із яких посадовців органів влади та управління – 67, працівників наглядових органів – 80.

З-поміж пріоритетних напрямків міжнародного співробітництва МВС України у сфері протидії корупції можна виділити такі: правова допомога у справах про корупційні правопорушення; участь у проведенні антикорупційних досліджень та експертиз; обмін фахівцями і технологіями; обмін досвідом роботи та організація науково-методичного забезпечення заходів, створення інформаційних систем, орієнтованих на протидію корупції; взаємодопомога в підготовці й підвищенні кваліфікації кадрів підрозділів, завданням яких є боротьба з корупцією.

Реалізація зазначених напрямків здійснюється за рахунок участі правоохоронних структур нашої країни в роботі міжнародних організацій, реалізації міжнародних проєктів, пов'язаних із протидією корупції, з урахуванням інтересів національної безпеки України; взаємодії з правоохоронними органами іноземних держав, участю в спільних програмах боротьби з корупцією, програмах технічної співпраці тощо.

Одним із шляхів реалізації зазначених напрямів міжнародної співпраці МВС у сфері протидії корупції є діяльність, спрямована на гармонізацію та уніфікацію положень вітчизняного законодавства з міжнародними стандартами, нормами та правилами з протидії корупції. Складовою такої роботи є аналіз положень зарубіжного антикорупційного законодавства з метою формування пропозицій для перегляду національного антикорупційного законодавства, ліквідації його прогалин і суперечностей, а також норм, що передбачають можливість їх довільного тлумачення, тим самим створюючи передумови корупційної поведінки. Розгляд цих проблем на міжнародних науково-практичних семінарах та конференціях із залученням експертів Ради Європи, за участі вчених та науковців вищих навчальних закладів МВС знову ж таки свідчить про необхідність комплексного підходу до розроблення та вдосконалення норм чинного законодавства.

Водночас доречним буде зауважити, що одним із важливих заходів протидії корупції та організованій злочинності є не тільки участь МВС у розробленні досконалого законодавства, подальше узгодження його з міжнародними нормативними правовими актами з цих питань, а й поглиблення практичної міжнародної співпраці з правоохоронними органами зарубіжних країн, європейськими та міжнародними правоохоронними інституціями.

Реалізація цього напрямку діяльності здійснюється шляхом укладання міжнародних договорів, невіддільною складовою яких є заходи, спрямовані на боротьбу з транснаціональною корупцією. У зв'язку з цим відзначимо, що з 1992 року МВС України укладено понад 160 міжнародних договорів у цих напрямках. Отже, можна констатувати, що сформувався ефективний правовий механізм забезпечення виконання взятих Україною на себе міжнародних зобов'язань. До того ж важливою передумовою активізації участі правоохоронних органів у міжнародних заходах боротьби зі злочинністю і корупцією стали юридичне оформлення вступу України до Ради Європи, а також приєднання до шести європейських конвенцій у галузі кримінального права та судочинства. Необхідно зазначити, що Україною підписано й ратифіковано Цивільну конвенцію про боротьбу з корупцією та Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією, розроблені Радою Європи (РЄ) на виконання Програми дій РЄ проти корупції та рішень Другого саміту РЄ в Страсбурзі 4 листопада 1999 року.

Важливим напрямком міжнародного співробітництва МВС є діяльність у контексті участі України в Групі держав боротьби з корупцією (GRECO), метою діяльності якої є вдосконалення компетентності її членів у боротьбі з корупцією для вжиття заходів через динамічний процес спільного оцінювання методів проведення та однакового впливу згідно з їхніми зобов'язаннями в цій сфері [13]. На виконання рекомендацій GRECO Планом заходів щодо реалізації Концепції «На шляху до доброчесності» на період до 2010 року було передбачено створення в системі правоохоронних органів об'єднаної бази з корупційних та інших правопорушень, пов'язаних із корупцією. Також у МВС було створено автоматизовану базу даних відносно адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, яка містить інформацію про осіб, щодо яких було складено й направлено до суду адміністративні протоколи про вчинення корупційних дій, а також про відповідні судові рішення. З метою вдосконалення чинної

системи обліку Міністерство внутрішніх справ розробило проект нового документа, який було затверджено 29 жовтня 2008 року спільним наказом МВС, ГПУ, СБУ, ДПА і ДСАУ. Наказ набув чинності 1 січня 2009 року. Відтак, це дозволило створити в правоохоронній системі єдину базу даних відносно корупційних справ, яка з 1 січня 2009 р. почала функціонувати.

Наступним напрямком міжнародної співпраці МВС у протидії корупції є участь у спільних програмах із метою запровадження єдиної системи навчання на постійній основі для особового складу правоохоронних органів щодо виявлення і розслідування корупційних правопорушень, а також створення спеціалізованих курсів навчання для тих, хто має безпосередній стосунок до боротьби з корупцією.

У рамках реалізації цього напрямку діяльності МВС здійснило низку ініціатив у галузі підготовки працівників спеціалізованих правоохоронних підрозділів, що беруть безпосередню участь у виявленні корупційних діянь. Вони передбачають навчання працівників міліції в процесі роботи, яке проводить Академія МВС України та Інститут навчально-наукового інституту підготовки кадрів кримінальної міліції при Київському національному університеті внутрішніх справ. На додаток у рамках програм підвищення кваліфікації оперативних працівників міліції запроваджено спеціальні курси й навчання з таких питань, як, наприклад, законодавче забезпечення протидії корупції та практика застосування антикорупційного законодавства. Зрештою, працівники правоохоронних органів систематично проходять підвищення кваліфікації у навчальному центрі Державного комітету фінансового моніторингу. У червні 2008 року, за угодою між МВС України і Федеральним міністерством внутрішніх справ Німеччини, Академія МВС України організувала міжнародний семінар із питань виявлення і розслідування корупційних правопорушень. Участь у семінарі, який провели офіцери німецької кримінальної поліції, брали практичні працівники спеціалізованих підрозділів протидії корупції МВС України [14].

Визначаючи перспективи подальшого розвитку міжнародного співробітництва МВС у протидії транснаціональним формам корупції, можна стверджувати, що вони перебувають у площині подальшого розширення міжнародної співпраці щодо боротьби з організованою злочинністю та корупцією, участі фахівців МВС у підготовці проектів міждержавних угод щодо правових відносин та правової допомоги; розширення практики укладання угод МВС України з відповідними структурами зарубіжних країн про співпрацю в боротьбі зі злочинністю та корупцією, рішучого поліпшення практичної взаємодії на підставі укладених угод; створення інституту правових аташе при посольствах України за кордоном; активізації участі в реалізації заходів проти корупції, передбачених міжнародними конвенціями у галузі боротьби з організованою злочинністю і корупцією, передусім Конвенцією Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності. Також потребують негайного розв'язання організаційні питання активної діяльності МВС України у діяльності міжнародних організацій, насамперед структур ООН, Ради Європи, СНД, які координують практичну діяльність та наукові дослідження у сфері боротьби з організованою злочинністю та корупцією.

Наступним напрямком є аналіз наявних в Україні матеріалів, пропозицій, рекомендацій міжнародних організацій, конференцій, правоохоронних та інших державних органів зарубіжних країн, а також узагальнення їх досвіду боротьби з організованою злочинністю та корупцією, забезпечення їх запровадження в діяльність органів внутрішніх справ нашої країни; налагодження співпраці з науково-дослідними установами зарубіжних країн, які опікуються проблемами боротьби з організованою злочинністю і корупцією. Не менш важливим є налагодження постійного обміну досвідом спецпідрозділів нашої держави зі спецслужбами зарубіжних країн, стажування та навчання за

кордоном найбільш перспективних працівників відповідних підрозділів МВС України, зокрема Антикорупційного бюро; відпрацювання функцій, форм і засобів зв'язку, конкретної взаємодії між службами МВС, СБУ, Українським бюро Інтерполу та відповідними структурами зарубіжних країн із боротьби з проявами транснаціональної організованої злочинності та корупції; інформування державних органів та громадськості зарубіжних країн про заходи, вживані Україною для поліпшення діяльності в боротьбі з організованою злочинністю та корупцією.

У зв'язку з цим необхідно зазначити, що з вересня 2008 року на розгляді у Верховній Раді перебуває проект Закону України «Про антикорупційне бюро України», що передбачає створення відповідної інституції та, власне, пропонує створення в складі МВС спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань протидії корупції, який забезпечує організацію та системну протидію (запобігання, виявлення, припинення) корупції в органах влади і державного управління.

Висновки

Підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що висока інтенсивність міжнародного співробітництва України у правоохоронній сфері свідчить про відповідну якість національного законодавства, а отже, питання імплементації та внесення концептуальних змін до законодавства з питань боротьби з корупцією слід розглядати виключно на підставі наукових висновків. На нашу думку, для цього в Україні є необхідний науковий потенціал, готовий до подальшої активної роботи з удосконалення та вироблення ефективного національного антикорупційного законодавства відповідно до міжнародних норм та стандартів. Водночас, як свідчить проведений аналіз, діяльність правоохоронних органів у сфері протидії корупції не адекватна стану, тенденціям, розвитку і масштабам її поширення в країні, отже, подальший розвиток міжнародної співпраці МВС України з правоохоронними структурами зарубіжних країн дозволить суттєво підвищити ефективність цього напрямку протидії транснаціональним формам організованої злочинності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності»: Указ Президента України від 11 вересня 2006 р., № 742/2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.president.gov.ua/documents/4908.html. – Заголовок з екрана.
2. Тищенко Ю. Протидія корупції: дії, пропозиції та ініціативи кандидатів у президенти / Юлія Тищенко // Твій вибір – 2010: Електронний бюлетень – Випуск № 6. – С. 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.ucipr.kiev.ua/print.php?sid=1329. – Заголовок з екрана.
3. Кузьменко Б.В. Корупція та економічна злочинність у сучасній Україні: політико-економічні засади / Б.В. Кузьменко // Вісник Луганського інституту внутрішніх справ МВС України: Спеціальний випуск. – 1999. – Ч. 2. – С. 149-155.
4. Кузьменко Б.В. Політологічний і кримінологічний аналіз корупції, тіньової економіки і організованої злочинності у пострадянській Україні / Б.В. Кузьменко // Право України. – 1998. – № 6. – С. 103-105.
5. Кулеба В. Запобігання корупції: українська версія / Володимир Кулеба // Освіта регіону. – 2009. – № 2. – С. 65-70.
6. Пасенюк О.М. Стан правового забезпечення боротьби з організованою злочинністю та корупцією в Україні : матеріали міжнародної науково-практичної конференції з проблем боротьби з організованою злочинністю в регіоні (Харківська та Полтавська області), (Харків, 1999 р.). – Х. : ХНУВС, 1999. – 279 с.
7. Литвак О. Основні засади антикорупційної політики держави / О. Литвак, О. Челюк // Вісник прокуратури. – 2009. – № 7. – С. 68-73.
8. Мельник М.І. Корупційна злочинність в Україні: стан, тенденції, вплив на соціально-економічні процеси / М.І. Мельник // Науковий вісник Дніпропетровського юридичного інституту МВС України. – 2001. – № 1. – С. 77-87.

9. Мельник М.І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії : [монографія] / Мельник М.І. – К. : Атіка, 2001. – 304 с.
10. Мельник М.І. Антикоруційна діяльність в органах державної влади та її наукове забезпечення / М.І. Мельник // Право України. – 2000. – № 3. – С. 67-70.
11. Про Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю: Указ Президента України від 26 листопада 1993 р., № 561 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=362%2F2004. – Заголовок з екрана.
12. Зозуля Є.В. Соціально-економічні проблеми регіонів та боротьба з економічною злочинністю в сфері економіки (90-і рр. XX ст.) / Є.В. Зозуля // Історія України. Маловідомі імена, події, факти : зб. ст. – Київ-Донецьк : Видавництво Донецького нац. ун-ту, 2001. – 395 с.
13. Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію. – К. : Школяр, 1999. – 480 с.
14. Спільні перший та другий раунди оцінювання. Оціночний звіт по Україні: Затверджено GRECO на 32-му пленарному засіданні (м. Страсбург, 19 – 23 березня 2007 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/.../GRECO_Ukr.pdf – Заголовок з екрана.

Е.В. Зозуля

Международное сотрудничество МВД Украины в сфере противодействия коррупции

В статье осуществлен анализ развития и современного состояния международного сотрудничества МВД Украины в сфере противодействия коррупции. Рассмотрено формирование нормативно-правовой базы по борьбе с коррупцией и связанной с ней преступностью, дана характеристика направлений и путей сотрудничества органов внутренних дел Украины с зарубежными государствами, их правоохранительными органами и специальными службами, а также с международными организациями, которые осуществляют мероприятия по противодействию коррупции. Определены перспективные направления дальнейшего развития международного сотрудничества МВД Украины в сфере противодействия транснациональным формам коррупции.

Ye.V. Zozulia

The International Cooperation of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine in the Sphere of Corruption Counteraction

Development and modern state of the international cooperation of the Ukrainian Ministry of Internal Affairs in the sphere of corruption counteraction is analyzed. It is considered the formation of normative and legal base concerning struggle against corruption and the criminality, it is given the characteristic of directions and ways of cooperation of law-enforcement bodies of Ukraine with the foreign states, their law enforcement bodies and special services, and also with the international organizations which carry out measures on counteraction of corruption. It is determined the perspective directions of the further development of the international cooperation of the Ministry of Internal Affairs in Ukraine in the sphere of counteraction to transnational forms of corruption.

Стаття надійшла до редакції 19.02.2010.