

6. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України : [навч. посібник] / Е.Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
7. Адміністративне судочинство в Україні: теорія, правове регулювання, практика : [монографія] / [С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова, Д.А. Козачук та ін.] ; за заг. ред. С.В. Ківалова, Л.Р. Білої-Тіунової. – О. : Фенікс, 2013. – 394 с.
8. Колпаков В.К. Теорія і практика адміністративного судочинства : [монографія] / В.К. Колпаков, В.В. Гордєєв. – Чернівці : Місто, 2011. – 384 с.
9. Панченко О.О. Проблемні питання підсудності адміністративних справ / О.О. Панченко // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2008. – № 4. – С. 9–21.
10. Кравченко В.В. Конституційне право України : [навч. посібник] / В.В. Кравченко. – 6-те вид., випр. та доп. – К. : Атіка, 2008. – 592 с.
11. Писаренко Н.Б. Деякі питання розгляду судами справ за участю органів та посадових осіб місцевого самоврядування / Н.Б. Писаренко, І.В. Бойко // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2014. – № 2. – С. 78–86.
12. Ватаманюк Р.В. Інститут підсудності в адміністративному судочинстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Р.В. Ватаманюк. – Львів, 2011. – 16 с.

**ФІЛЬШТЕЙН І. В.,**  
слідчий слідчого управління  
(Головне управління Національної поліції  
України в Кіровоградській області)

УДК 321.7

### ШЛЯХИ ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ (НА ДОСВІДІ ГРУЗІЇ)

У статті розглянуто грузинський досвід боротьби з корупцією та можливість його використання під час реформування Національної поліції України. Також зроблено висновки й пропозиції щодо шляхів подолання корупції в органах внутрішніх справ Національної поліції України на основі досвіду Грузії.

**Ключові слова:** боротьба з корупцією, досвід, поліція, реформа поліції.

В статье рассмотрен грузинский опыт борьбы с коррупцией и возможность его использования при реформировании Национальной полиции Украины. Также сделаны выводы и предложения о путях преодоления коррупции в органах внутренних дел Национальной полиции Украины на основе опыта Грузии.

**Ключевые слова:** борьба с коррупцией, опыт, полиция, реформа полиции.

In the article the Georgian experience in fighting corruption and the possibility of its use in the reform of the National Police of Ukraine. Also, conclusions and proposals on how to overcome corruption in the National Police Internal Affairs of Ukraine on the basis of the experience of the Georgia.

**Key words:** fight against corruption, experience, police, reform of the police.

**Вступ.** Однією з головних проблем українського суспільства є корупція, існування якої не просто зупинило розвиток суспільства, а взагалі загрожує національній безпеці. Органи внутрішніх справ, як і інші державні інституції, також були уражені корупцією, тому з органу, що захищає права й свободи громадян, перетворилися на орган, який захищає інтереси окремих олігархічних і політичних груп.



За наявності в органах внутрішніх справ значної кількості працівників, які бажають чесно та професійно виконувати свої обов'язки, Міністерство внутрішніх справ України (далі – МВС України) в цілому та міліція зокрема повністю втратили довіру суспільства через свою тотальну корумпованість. Стала абсолютно зрозумілою необхідність створення на іншій організаційно-правовій основі нового органу, повністю позбавленого корупції.

**Постановка завдання.** Метою статті є розгляд шляхів подолання корупції в органах внутрішніх справ Національної поліції України за допомогою вивчення досвіду Грузії.

**Результати дослідження.** Грузинські реформи показали можливість подолання корупції як у правоохоронній сфері, так і в державі в цілому, для чого насамперед необхідна державна воля керівництва країни, а також команда однодумців, які уклали «договір» про недопустимість хабарів, привілеїв у своєму середовищі.

Можна не погодитись з окремими ідеями й діями грузинського керівництва під проводом президента М. Саакашвілі, не всі заходи його команди можна сприйняти та виконувати. Водночас на пострадянському просторі його команда продемонструвала значний прорив у реформуванні держави, насамперед у боротьбі з корупцією. На нашу думку, існують достатні підстави для висвітлення цього досвіду, а в разі прийнятності його варто застосувати в Україні, у тому числі під час реформування органів внутрішніх справ.

Не має нічого нового в тому, що радянські республіки Закавказзя, у тому числі Грузинська Радянська Соціалістична Республіка, вважалися найбільш корумпованими на пострадянському просторі. Хабарництво, кумівство, створення надуманих привілеїв було характерними для органів внутрішніх справ. Після розвалу СРСР Грузія, як і Україна, прийняла певні нормативно-правові акти, спрямовані на боротьбу з корупцією. Однак за існування повальної корупції у верхніх ешелонах влади реальна боротьба з корупцією не велась, створювалась лише видимість активної роботи в цьому напрямі, що відображалось у притягненні окремих осіб (як правило, на найнижчих щаблях державної служби) до кримінальної відповідальності.

У 2004 році, після «революції троянд» і приходу до влади в Грузії команди президента М. Саакашвілі, було оголошено про рішучу боротьбу з корупцією, а головне – про політику «нульової толерантності» до корупції, що означало створення в суспільстві нетерпимості до будь-яких проявів корупції, викорінення причин та умов, що сприяють відновленню корупції, застосування рішучих, жорстких, іноді навіть жорстоких заходів кримінальної відповідальності щодо осіб за вчинення корупційних діянь [1].

Одним із перших об'єктів, на якому команда М. Саакашвілі випробувала свою методику подолання корупції, стало Міністерство внутрішніх справ Грузії (далі – МВС Грузії). Можна умовно розподілити всі заходи керівництва Грузії щодо реформування органів внутрішніх справ із метою подолання корупції.

Президент після перемоги на виборах спочатку зібрав команду однодумців, які відмовились від отримання й давання хабарів, отримання привілеїв, використання державної власності та державної влади в особистих інтересах і з метою збагачення.

Наступним кроком стало будівництво нової правоохоронної системи шляхом ліквідації застарілих структур та створення нової структури МВС Грузії. До складу МВС Грузії увійшла також поліція Грузії.

Із системи за два роки було звільнено (за різними даними) 75 тисяч співробітників із 85 тисяч. На підставі Закону Грузії «Про патрульну поліцію» було звільнено 14 тисяч працівників державної автоінспекції. Набір до поліції в подальшому здійснювався на конкурсній основі та через жорсткий відбір, який проводили комісії з людей, яким суспільство довіряло та які були знаковими для нього. Загальна чисельність поліції скоротилась із 75 до 27 тисяч співробітників [2].

Комплектування особового складу поліції здійснювалося за результатами конкурсу й тотальної заміни кадрів, відбувалося залучення молоді, не пов'язаної взагалі з правоохоронними органами. Створення нової поліції Грузії розпочалось зі створення патрульної поліції, працівники якої безпосередньо й щоденно спілкуються з населенням.

Реформатори вважали, що молоді люди, які прийшли в поліцію та не мають корупційного досвіду, швидко отримають поліцейський досвід. Така впевненість базувалась на тому, що ці особи успішно пройшли конкурсний відбір за допомогою спеціальних тестів, виявили високі індекси розумового розвитку, готові до проходження професійної підготовки, а для роботи в патрульній поліції немає необхідності залучати осіб із вищою освітою та зі спеціальною підготовкою. Працівники патрульної поліції повинні мати достатню фізичну підготовку, бути



придатними до служби, у тому числі в екстремальних ситуаціях зіткнення з антисоціальними елементами.

Із самого початку новим поліцейським прищеплювалась думка про те, що вони є членами грузинського суспільства, які не мають будь-яких привілеїв перед іншими людьми, проте наділяються додатковими обов'язками перед суспільством. Більше того, вони є не супротивниками народу, а службою, що надає послуги населенню, при цьому будь-які послуги повинні бути якісними, задовольняти суспільство. Виховання молоді саме в такому дусі дало можливість перетворити поліцію Грузії з карального органу на орган, якому довіряє населення; суворий вигляд працівника міліції було замінено обличчями усміхнених хлопців і дівчат. У цьому плані, психологічному, важливо було змінити також зовнішній облік поліції, її формений одяг, надати сучасні транспортні засоби тощо.

Під час опитування працівників органів внутрішніх справ України часто виникає усвідомлення, що сама держава стимулює тотальну корупцію в органах і підрозділах органів внутрішніх справ України. Цьому сприяють повна відсутність матеріально-технічного забезпечення міліції (тепер – поліції), відсутність навіть елементарних речей для діяльності правоохоронців (наприклад, паперу, канцелярських виробів), організаційного й комп'ютерного обладнання, паливно-мастильних матеріалів, запасних частин, коштів для фінансування різноманітних поліцейських заходів, у тому числі оперативного-розшукового характеру, різноманітних експертиз, фінансування відряджень тощо.

Водночас керівництво органів внутрішніх справ у таких випадках штовхає підлеглих працівників до вимагання в підприємців, окремих осіб коштів на забезпечення правоохоронної діяльності. Заперечення щодо таких дій сприймалось і продовжує сприйматись керівництвом органів внутрішніх справ як нездатність забезпечити виконання професійних завдань.

Натомість керівництво Грузії докорінно змінило ситуацію в частині матеріально-технічного забезпечення діяльності поліції. Як відомо, грузинським керівництвом було створено потужні джерела фінансування поліції, у тому числі шляхом проведення справедливої приватизації, створення належного інвестиційного клімату, отримання фінансової допомоги від інших держав на пільгових умовах.

За рахунок цих коштів, а також конфіскації майна, отриманого незаконним шляхом, було введено в експлуатацію нові приміщення поліцейських підрозділів, здійснено переобладнання комп'ютерних систем, оновлено автопарк поліції, виділено кошти на матеріально-технічне забезпечення діяльності поліції, необхідні для повної її незалежності від будь-якого впливу. Під контролем уряду було створено централізовані фонди, за кошти яких певний час утримувався особовий склад поліції.

Водночас було проведено відокремлення професійної поліцейської діяльності від діяльності суб'єктів публічного права, які діють у системі МВС Грузії та мають право здійснювати певну господарську діяльність, що надає додаткові кошти на фінансування всієї системи.

Ці заходи позбавили поліцейських від необхідності самостійно відшукувати кошти для забезпечення професійної діяльності, а отже, виправдовувати власні дії необхідністю забезпечувати належне виконання своїх обов'язків.

Окрім того, керівництво грузинської держави чітко розуміло, що без суттєвого підвищення заробітної плати, без створення належних умов праці, без надання певних пільг працівникам побороти корупцію в грузинській поліції неможливо. Грузія вимушена виділити 2,4% бюджету на утримання поліції. Сьогодні заробітна плата поліцейського в 3–4 рази перевищує заробітну плату інших працівників бюджетної сфери.

Заслуговує на увагу те, що робота в поліції декларується для молоді лише як перший крок у їх становленні та жодним чином не визначається як пожиттєвий обов'язок хлопця чи дівчини. Особа, яка працює певний час, наприклад, у патрульній поліції, на думку реформаторів, отримує необхідний життєвий досвід, чіткі соціальні уподобання й імунітет від корупції, що дасть їй змогу в подальшому активно працювати в інших сферах життя, бізнесі, політиці тощо. Водночас молоді люди, які вважають, що охорона громадського порядку та боротьба зі злочинністю є справою всього їхнього життя, отримують можливість підвищувати свій професійний рівень за рахунок державних коштів, продовжувати навчання, кар'єрне зростання та просування по службі.

Разом зі створенням належних умов діяльності нове керівництво держави розуміло, як глибоко проникла корупція в життєвий устрій суспільства й поліції. У зв'язку із цим було при-



йнято рішення про створення умов, коли дійсно «земля горітиме» під ногами хабарників та осіб, які зловживають службовим становищем для власного збагачення.

До кримінального законодавства було внесено зміни, що спростили здійснення процедури притягнення службовців до кримінальної відповідальності, їх затримання в ході проведення досудового слідства, а також конфіскацію їхнього майна. Було передбачено угоду між слідством та обвинуваченим, на підставі якої особа звільнялася з-під варти, здійснивши виплату визначної суми до державного бюджету. Було значно збільшено покарання за вчинення кримінальних проступків.

З метою боротьби з хабарниками в системі МВС Грузії та поліції було створено Генеральну інспекцію, яка наділялася надзвичайними повноваженнями та жорстко, а іноді просто жорстко, повела боротьбу з корупцією в поліції та системі МВС Грузії.

Різноманітні джерела свідчать, що після здійснення реформи поліції в Грузії рівень довіри до неї громадян виріс із 6% до рівня 85% [3].

Відповідно до даних неурядової організації «Transparency International» у 2014 році за рівнем сприйняття корупції Грузія посіла 50 місце зі 175 держав, що є досить високим місцем. Натомість Україна посіла 142 місце зі 175 держав світу, що свідчить про те, що за останні два роки будь-яких зрушень у подоланні корупції наша країна та її керівництво не зробили [4].

Підсумовуючи результати боротьби керівництва Грузії у сфері подолання корупції, варто зазначити, що, незважаючи на усунення корупції в низових ланках, таких як патрульна поліція, корупція в Грузії в цілому не подолана, вона лише змінила свій характер, про що свідчить доклад Департаменту США «Про забезпечення прав людини в Грузії»: «Предметом стурбованості є демократичні інститути, громадянська участь у плануванні та здійсненні державної політики, права власності й елітна корупція. Неурядові організації також висловили стурбованість у зв'язку з відношеннями уряду та бізнесу, а також у зв'язку з корупційними угодами» [5].

Натомість здійснення реформи української поліції викликає в суспільстві сподівання на можливість покращення життя всього соціуму. Водночас викликає занепокоєння факт, що реформа поліції не пов'язана з реформами в інших правоохоронних і спеціальних службах, судах та державному апараті.

**Висновки.** Особливе занепокоєння викликає те, що рівень корупції у вищих ешелонах влади України не змінюється, будь-яких активних дій, спрямованих на викорінення корупції в самій владі, суспільство не помічає. Це означає, що в населення «репресіями» в органах внутрішніх справ та новоствореній поліції створюється ілюзія боротьби з корупцією. Натомість в умовах України реформування поліції та позбавлення її від корупції, хоч і має безумовно позитивний характер, жодним чином не впливає на рівень корупції в державі в цілому, оскільки кермо влади перебуває в руках корумпованих політиків і чиновників, а також олігархічних кланів, які фактично зберегли за собою всі важелі тиску на владу. Поліція, навіть вільна від корупції, позбавлена сьогодні необхідних засобів боротьби з корупцією у вищих ешелонах влади, прокуратурі, судах, інших правоохоронних і спеціальних органах. Такі засоби передано Національному антикорупційному бюро України, яке перебуває під повним контролем Президента України й Генерального прокурора України та яке може стати засобами боротьби з політичними, бізнесовими опонентами й опозицією.

#### Список використаних джерел:

1. Борьба с коррупцией по-грузински: метод «шоковой терапии» // ТАСС. – 2012. – 11 мая. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://tass.ru/arhiv/659270>.
2. Варченко І. Реформи в Грузії 2004–2012 років: уроки для України / І. Варченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://blogs.lb.ua/ivan\\_varchenko/283375\\_reformi\\_gruzii\\_20042012\\_rokiv.html](http://blogs.lb.ua/ivan_varchenko/283375_reformi_gruzii_20042012_rokiv.html).
3. Шахназарян Н. Полицейская реформа и коррупция в Грузии, Армении и Нагорном Карабахе: аналитическая записка № 232 / Н. Шахназарян [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ponarseurasia.com/sites/default/files/policy-memos-pdf/pepm232\\_russ\\_shahnazarian\\_sept2012.pdf](http://ponarseurasia.com/sites/default/files/policy-memos-pdf/pepm232_russ_shahnazarian_sept2012.pdf).
4. Corruption perceptions index 2014: results [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.transparency.org/cpi2014/results>.
5. Доклад Госдепартамента США о правах человека в Грузии [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.civil.ge/rus/article.php?id=21876>.

