

Концептуальні питання реформування міністерства внутрішніх справ України як суб'єкта державної антикорупційної політики

Плугатар Тетяна Анатоліївна, кандидат юридичних наук, с.н.с., головний науковий співробітник відділу НІРВД ДНДІ МВС України

Глибокі зміни соціально-економічних і політико-правових умов функціонування системи Міністерства внутрішніх справ України (далі - МВС України), курс нашої держави на євроінтеграцію зумовлюють необхідність у переході від «силової» моделі діяльності до «сервісного підходу», задоволенні потреб населення. Нинішнє МВС України має перетворитися у відомство, головними напрямками діяльності якого має бути забезпечення охорони та захисту прав і свобод громадян, надання громадянам правової та соціальної допомоги, якісних послуг у сфері правоохоронної діяльності, підвищення рівня профілактики правопорушень.

Основною передумовою реформування МВС України має бути вдосконалення нормативно-правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ (далі - ОВС). Тобто реформування має здійснюватися на підставі відповідних нормативно-правових актів, що визначатимуть правові та організаційні засади діяльності ОВС, завдання та функції цієї правоохоронної структури, її місце і роль у системі виконавчої влади, принципи діяльності, компетенцію, повноваження, загальну структуру, фінансування і матеріально-технічне забезпечення, а також систему контролю та юридичну відповідальність працівників.

Нинішній процес реформування супроводжується значною законодавчою активністю. Наразі у Верховній Раді України зареєстровані такі законопроекти: “Про Національну поліцію” (реєстр. №1692 від 12 січня 2015 р.); “Про поліцію і поліцейську діяльність” (реєстр. №1692-1 від 27 січня 2015 р.), “Про Державне бюро розслідувань” (№2114 від 12 лютого 2015 р.); “Про органи внутрішніх справ” (№2561 від 6 квітня 2015 р.); “Про сервісні послуги та сервісні центри Міністерства внутрішніх справ України” (реєстр. №2567 від 6 квітня 2015 р.). Аналіз законодавчих ініціатив підтверджує появу цікавих інновацій, вартих уваги пропозицій. Водночас їм притаманні системні проблеми, що містять загрозу чергового фальстарту.

Очевидна поспішність, зайва конкуренція, намагання перехопити ініціативу спричиняють негативний вплив на якість законопроектів. Багато їх положень є поверховими, недовершеними, запозиченими з минулого разом з притаманними недоліками, інші ж занадто деталізовані, переобтяжені подробицями, які заважають їх розумінню і сприйняттю та не повинні бути предметом закону [1, с. 6].

Перші реформаторські кроки на рівні держави та МВС України, активна участь громадськості, міжнародних експертів, уроки пілотних проектів - як позитивні, так і негативні - створюють необхідні передумови системної реформи ОВС. Наразі важко прогнозувати її перспективу - чи

стане вона лише черговою невдалою спробою, чи має шанс принести результати, на які сподівається суспільство, влада і правоохоронці. Однак у процесі планування та реалізації реформ слід дотримуватися балансу між необхідністю комплексних змін і спроможністю їх одночасного впровадження. Масштаби та темпи реформаторських амбіцій повинні оцінюватися на предмет їх реалістичності з урахуванням сьогоденного стану та прогнозів розвитку безпекової ситуації, можливостей національної економіки.

Необхідно сказати, що повноваження підрозділів ОВС як суб'єктів запобігання і протидії корупції досить докладно висвітленні у наукових працях вітчизняних науковців. Наприклад, С. Алфьоров, до суб'єктів, які протидіють корупції в ОВС відносить: суб'єкт, який здійснює координацію, спрямовує, визначає та контролює діяльність із протидії корупції в ОВС, МВС України; суб'єкти, які наділені правом виявляти, фіксувати та розслідувати корупційні правопорушення в ОВС: органи прокуратури, СБУ, підрозділи Служби внутрішньої безпеки ГУБОЗ України (нині - Департамент внутрішньої безпеки МВС України); суб'єкти, які в процесі виконання своїх функцій в ОВС своєю діяльністю сприяють протидії корупції: керівники всіх рівнів; підрозділи кадрового забезпечення; колеги МВС; інспекції з особового складу і створені на їх основі постійно діючі мобільні групи для проведення перевірок стану дисципліни та законності серед особового складу ОВС; куратори підрозділів і служб; суб'єкти, які сприяють протидії корупції в межах інших покладених на них функцій та завдань [2, с. 12].

Як зазначається у п. 1й ст. 4 Положення про Міністерство внутрішніх справ України, відповідно до покладених на нього завдань, МВС України у межах повноважень, передбачених законом, бере участь у боротьбі з тероризмом, організованою злочинністю, корупцією та запобіганні легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, а також відповідно до п. 1 ст. 5, МВС з метою організації своєї діяльності забезпечує у межах повноважень, передбачених законом, здійснення заходів щодо запобігання корупції і контроль за їх реалізацією в апараті МВС, органах внутрішніх справ, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління [3].

З огляду на викладене можна виділити три основні напрями функціонування МВС України та його територіальних підрозділів як суб'єктів державної антикорупційної політики: 1) участь у формуванні у межах своєї компетенції державної антикорупційної політики; 2) реалізація антикорупційних заходів під час виконання завдань, покладених на МВС України, у тому числі й в середині системи ОВС; 3) участь у реалізації антикорупційних заходів, забезпечення виконання яких покладено на інші органи державної влади через механізми координації і взаємодії.

Аналіз діяльності МВС України дозволяє виокремити такі форми реалізації державної антикорупційної політики цим міністерством: 1) нормотворча (участь у розробленні антикорупційних нормативно-правових актів); 2) правореалізаційна (ініціативна діяльність МВС України щодо

організації виконання підпорядкованими підрозділами антикорупційного законодавства, організація здійснення ОВС заходів із виявлення, розкриття та припинення корупційних злочинів; здійснення оперативно-розшукової діяльності; забезпечення в передбачених законодавством випадках виконання постанов прокурорів, суддів, слідчих, органів дізнання; забезпечення в системі МВС України внутрішньої безпеки; організація і координація роботи з упровадження в практику досягнень науки і передового досвіду у сфері протидії корупції; інформування про діяльність МВС щодо здійснення державної антикорупційної політики тощо); 3) спільна з іншими суб'єктами запобігання і протидії корупції діяльність у межах координації та взаємодії.

Для забезпечення чіткої спрямованості всіх передбачених антикорупційним законодавством України заходів потрібно закріпити як мету діяльності МВС України із запобігання і протидії корупції істотне зменшення обсягів і сфер розширення корупції, рівня суспільної небезпечності різних форм проявів корупції, впливу корупційних правопорушень на економічні, політичні, правові та інші соціальні процеси. Зважаючи на можливості та потреби правоохоронної практики, а також на розбіжності між вимогами антикорупційного законодавства України, що визначає спеціально уповноважених суб'єктів, які здійснюють заходи щодо виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень, і п. «а» ч. 1 ст. 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення, за яким ОВС наділені правом складати протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені відповідними статтями Кодексу, потрібно ОВС віднести до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції. Крім того, необхідно класифікувати суб'єкти, які здійснюють заходи щодо запобігання й протидії корупції, за ознакою їх функціонального призначення: суб'єкти прямої компетенції, суб'єкти опосередкованої компетенції, суб'єкти координації; уточнити та систематизувати їх перелік. Також потрібно удосконалити перелік суб'єктів, які в разі виявлення корупційного правопорушення чи одержання інформації про вчинення такого правопорушення працівниками відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних осіб, їх структурних підрозділів зобов'язані в межах своїх повноважень ужити заходів щодо припинення такого правопорушення та негайно письмово повідомити про його вчинення спеціально уповноваженому суб'єкту у сфері протидії корупції. Зокрема, необхідно визначити критерій, на підставі якого можна або не можна віднести до цих суб'єктів і фізичних осіб - підприємців та осіб, що мають доступ до фінансових документів.

Поряд з цим, для всебічного забезпечення вимог чинного законодавства щодо запобігання і протидії корупції на всіх рівнях необхідно передбачити в антикорупційному законодавстві України проведення обов'язкової антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів МВС України, а також інших центральних та місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Подолання корупції органами і підрозділами МВС України, його

активність як центрального органу виконавчої влади, впливає на рівень авторитету та позитивний імідж ОВС. Антикорупційні заходи, що реалізуються МВС України, повинні мати комплексний характер, кореспондуватися з відповідними програмами галузевих служб МВС України та відображатися у заходах із покращення іміджу міліції у рішеннях місцевих органів влади.

Отже, створення ефективної загальнодержавної системи запобігання та протидії корупції на основі нової скоординованої політики щодо протидії корупції можливе шляхом імплементації засад державної антикорупційної політики в Україні ([Антикорупційної стратегії](#)) на 2014-2017 роки, затвердженої Законом України від 14 жовтня 2014 р. № 1699-УП, а також належного впровадження нового базового антикорупційного законодавства, зокрема Законів України [“Про запобігання корупції”](#) та [“Про Національне антикорупційне бюро України”](#).

Варто сказати, що у першій редакції Закон України «Про запобігання корупції» не містив визначення спеціально уповноважених суб'єктів запобігання і протидії корупції. Однак Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції» внесено низку змін до Закону України «Про запобігання корупції» та визначено, що спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції є органи прокуратури, органи внутрішніх справ України, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції.

Що стосується Антикорупційної стратегії, то вона 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.

Також ця стратегія спрямована на: створення в Україні системи прийняття рішень щодо антикорупційної політики на основі аналізу достовірних даних про корупцію, моніторингу виконання цих рішень та їх впливу на стан справ з корупцією незалежним спеціально уповноваженим органом з питань антикорупційної політики у партнерстві із громадянським суспільством, а також формування суспільної підтримки у подоланні корупції; створення системи доброчесної та професійної публічної служби відповідно до міжнародних стандартів та кращого світового досвіду; запровадження ефективних антикорупційних програм у центральних органах виконавчої влади; створення системи інструментів, які би дозволяли ефективно виявляти та розслідувати корупційні злочини, конфісковувати майно, яке було предметом злочинної діяльності або одержане як її наслідок, притягувати до відповідальності осіб, причетних до вчинення корупційних злочинів тощо.

Список використаних джерел:

1. Концептуальні підходи до реформування ОВС як складової правоохоронної системи та сектору безпеки і оборони України / Інформаційно-аналітичні матеріали до Круглого столу “Концептуальні підходи до реформування МВС у контексті загальнонаціонального плану реформ” 16.04.2015 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : www.razumkov.org.ua/upload/przh_Melnyk_militsiya_2015_8_5.pdf.
2. Алфьоров С. М. Адміністративно-правовий механізм протидії корупції в органах внутрішніх справ : дис... д-ра юрид. наук, спец. : 12.00.07 / С. М. Алфьоров. - Х. : Харківський нац. ун-т внутр. справ, 2011. - 444 с.
3. [Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України](#) : постанова Кабінету Міністрів України від 13.08.2014 № 401 // Офіційний вісник України. - 2014. - № 72. - Стор. 24. - Ст. 2026.