



Іван Теличкін,
головний спеціаліст
секретаріату Уповноваженого
Верховної Ради України
з прав людини

УДК: 343.973

Протидія корупції в органах внутрішніх справ України: використання передового закордонного досвіду

За даними міжнародної неурядової організації Трансперенсі Інтернешнл¹ Україна належить до групи найбільш корумпованих країн світу [1]. Одним із найнебезпечніших видів корупції є корупція в правоохоронних органах, оскільки вона не тільки викликає негативний суспільний резонанс, а й підриває засади правової держави, перешкоджає розвитку громадянського суспільства, реалізації принципу рівності всіх перед законом, зацікавленості населення в підтриманні правопорядку. Факти зловживань із боку працівників міліції негативно відображаються на іміджі всієї системи правоохоронних органів України, сприяють зростанню недовіри громадян до здатності правоохоронців забезпечити належний захист їхніх прав і свобод.

З огляду на це розроблення адекватних та ефективних заходів попередження корупції серед працівників органів внутрішніх справ постає як самостійне науково-практичне завдання. Одним із перспективних заходів щодо протидії злочинності в цій сфері є використання передового світового досвіду.

Фахівці в галузі поліцейстики вважають, що боротьба з корупцією в поліції повинна бути спрямована на ліквідацію умов, що сприяють її виникненню та розвитку. На їхній погляд, подолати корупцію можна через реформування системи управління та організаційної культури поліцейських інституцій, підтримання високого рівня добропорядності їхніх працівників, зміцнення механізмів забезпечення підзвітності поліції та її співпраці з громадськістю.

¹ Трансперенсі Інтернешнл (англ. Transparency International) – неурядова міжнародна організація по боротьбі з корупцією. Заснована в 1993 р. у Берліні.

На думку закордонних фахівців, однією з головних причин корупції в поліції є незадовільне матеріально-фінансове забезпечення правоохоронної діяльності. Отже, якщо держава зацікавлена у викоріненні корупції серед правоохоронців, вона, насамперед, повинна забезпечити адекватне фінансування діяльності правоохоронних інституцій. Міжнародна практика переконливо демонструє, що найнижчий рівень корупції серед правоохоронців спостерігається в тих країнах, де для них створено належні соціально-економічні умови праці: Австралії, Данії, Канаді, Новій Зеландії, Норвегії, Нідерландах, Сінгапурі, Швейцарії, Швеції, Фінляндії тощо.

Що ж до України, то частка витрат на потреби Міністерства внутрішніх справ у державному бюджеті за останні десять років, у цілому, мала тенденцію до зростання з 3,06% у 1992 р. до 4,08% у 2012 р. Логічно виникає питання – чи відповідають ці обсяги

асигнувань міжнародним нормам? Аналогічні витрати інших країн або їхніх окремих регіонів на потреби поліції складають від 1,28% у Великій Британії до 4,69% в австралійському штаті Новий Південний Уельс (табл. 1).

При цьому слід зазначити, що реальні витрати на утримання поліції в деяких країнах фактично можуть бути значно вище. Наприклад, якщо безпосередньо на фінансування підрозділів поліції Англії та Уельсу бюджет Великої Британії виділяє 4,8 млрд фунтів, то з урахуванням асигнувань з боку місцевих органів влади та інших джерел загальний реальний обсяг фінансування поліції становить 13,02 млрд.

Аналіз міжнародної практики дозволяє зробити висновок, що в країнах зі стабільною соціально-політичною обстановкою частка витрат на утримання поліції підтримується на рівні 1,5–4,5%. У державах/регіонах, що пережили внутрішні конфлікти (наприклад, Північна Ірландія), цей

Таблиця 1

Витрати на потреби МВС України і зарубіжних країн/регіонів

Держава/ Регіон	Видатки держбюджету	Чисельність поліції	Витрати на поліцію всього	У % до бюджету	Витрати на 1 працівника (дол. США)
Україна (2012 р.)	391,8 млрд грн.	295 000	15,9 млрд грн.	4,08	6638
Франція (2011 р.)	1228,5 млрд євро	243 900	24,2 млрд євро	1,97	124 987
Ірландія (2011 р.)	78,3 млрд євро	14 547	1,3 млрд євро	1,66	112 583
Велика Британія (2011 р.)	978,5 млрд фунтів	166 000	12,6 млрд фунтів	1,28	118 119
Шотландія (2011 р.)	27,9 млрд фунтів	16 675	480,3 млн фунтів	1,70	44 822
Північна Ірландія (2011 р.)	10,7 млрд фунтів	7500	808,4 млн фунтів	7,50	167 731
Штат Вікторія (Австралійський Союз) (2010 р.)	44,9 млрд австрал. дол.	11 588	1,9 млрд австрал. дол.	4,38	162 846
Штат Новий Пів- денний Уельс (Авст- ралійський Союз) (2010 р.)	55,8 млрд австрал. дол.	14 454	2,6 млрд австрал. дол.	4,69	178 673

показник може бути вищим. Водночас досвід Великої Британії та інших європейських держав, що зіткнулися з економічними проблемами і зважилися на скорочення бюджету поліції, свідчить, що нинішні витрати на утримання правоохоронних органів в обсязі 4,5–5,0% бюджету є максимально припустимими для країн зі стабільною політичною та соціально-економічною обстановкою [2].

Отже, обсяг асигнувань на правоохоронну діяльність у державному бюджеті Україні загалом відповідає міжнародній практиці для країн зі стабільною, в цілому, політичною та соціально-економічною ситуацією.

Але залишається питання капіталомісткості поліції, тобто обсягу бюджетних витрат на одного працівника поліції, що визначає рівень оснащення ОВС і, як наслідок, їхньої ефективності.

За більш детального аналізу наведених вище даних можна помітити, що видатки на утримання МВС України можуть бути порівняні з аналогічними витратами австралійського штату Вікторія, як за абсолютними показниками (приблизно 2 млрд дол. США), так і за питомою вагою в бюджеті (близько 4%). Враховуючи, що чисельність українських ОВС у 25 разів перевищує чисельність поліції Вікторії, в абсолютних цифрах на одного працівника поліції цього штату припадає 162 846 дол. США, тоді як на одного працівника ОВС України – лише 6638.

Україна поступається Франції за кількістю населення в 1,5 раза, але українські органи внутрішніх справ за чисельністю перевищують французьку поліцію в 1,2 раза. При цьому бюджет французьких правоохоронців перевищує бюджет МВС України в 15 разів (частка витрат Франції на потреби поліції становить лише 1,97% бюджету, тобто у 2 рази менше, ніж в Україні).

Не складно знайти пояснення цим диспропорціям: обсяг валового

внутрішнього продукту Франції складає 2,8 трлн дол., а видаткова частина бюджету – 1,5 трлн дол., тоді як України – відповідно лише 0,16 та 0,06 трлн дол.

Це свідчить про те, що сучасний рівень економічного розвитку України є об'єктивною причиною відставання країни у сфері фінансового та матеріального забезпечення органів внутрішніх справ порівняно з провідними економічно розвиненими державами. Іншими словами, українська держава виходячи зі свого економічного стану не має можливості підвищувати надалі рівень фінансування ОВС. Але відставання від міжнародних норм із питань капіталомісткості поліції погрожує досить негативними наслідками політичного та соціального характеру.

Ці обставини вимагають від керівництва держави та МВС звернутися, з одного боку, до проблеми оптимізації чисельності та структури органів внутрішніх справ, а з іншого – до питання перегляду розподілу видатків, пов'язаних із функціонуванням сучасних ОВС України, з метою їх більш раціонального використання. Слід зазначити, що частка витрат на потреби МВС України у державному бюджеті майже вдвічі перевищує обсяг видатків бюджету СРСР на потреби всіх правоохоронних органів країни, що, зазвичай, дорівнювала 1,5% і навіть у неспокійному 1990 р. не перевищувала 2,0% [3]. При цьому коштів, які виділялися на утримання радянських ОВС, у цілому вистачало на забезпечення їх озброєнням, обладнанням, грошовим і речовим забезпеченням.

Виникає питання, чи створює відставання України від економічно розвинених держав підстави для зловживань корупційного характеру з боку працівників органів внутрішніх справ?

Недостатнє виділення асигнувань на утримання органів внутрішніх справ породжує унікальний феномен «господарчої корупції», коли праців-

ники ОВС повинні йти на неофіційні контакти з приватними підприємцями з метою отримання коштів, необхідних для забезпечення повсякденного функціонування органів і підрозділів. При цьому ті керівники, які досягли успіху на цих теренах, користуються репутацією «добрих господарників», що забезпечує їм просування по службі.

Передовий закордонний досвід свідчить про те, що запобігання правопорушенням серед працівників поліції, передусім корупції, починається з поліпшення їхнього матеріального становища в частині заробітної платні. У державах, де досягнуто вагомих успіхів у боротьбі з корупцією, середня заробітна платня працівників поліції (а в деяких випадках і початкова) перевищує розмір середньої заробітної платні по країні. Так, у США середня річна заробітна платня працівника поліції складає 51 410 доларів за середньої заробітної платні по країні лише 42 028 доларів. У Великій Британії це співвідношення виглядає як 23 259 та 22 202 фунтів відповідно, в Австралії – 75 886 і 68 791 австралійських доларів, у Новій Зеландії – 55 900 та 54 000 новозеландських доларів, в Ірландії (після двох років служби) – 34 225 і 34 188 євро, у Грузії (середня місячна) – 600 і 200 доларів США відповідно.

На відміну від економічно розвинутих країн, розмір середнього місячного грошового утримання працівника ОВС України в 2011 р. складав 2400 гривень порівняно із 3054 гривнями середньої заробітної платні по країні [4]. Порівняння середньомісячної заробітної платні працівника міліції України (2400 грн.) з прожитковим мінімумом (1004 грн. у 2011 р. [5]) дозволяє зробити висновок, що держава готова забезпечити мінімальні потреби сім'ї міліціонера лише з двох осіб. У разі появи дитини (ще 870 грн.) з'являється щомісячний дефіцит сімейного бюджету в обсязі 478 грн., який

покрити за рахунок законної заробітної платні неможливо.

У США з метою визначення рівня добробуту сім'ї практикується порівняння розмірів заробітної платні та прожиткового мінімуму. При цьому вважається, що рівень бідності дорівнює подвійному прожитковому мінімуму [6]. Порівнюючи обсяг щорічного доходу середньостатистичного американського поліціанта у розмірі 51 410 доларів та рівень бідності сім'ї з одної особи в розмірі 10 890 доларів, можна дійти висновку, що розмір доходів середнього працівника поліції перевищує рівень бідності у 4,7 раза.

Застосовуючи цю методику, легко підрахувати, що рівень офіційних доходів середнього українського міліціонера перевищує рівень бідності (тобто подвійний прожитковий мінімум) лише в 1,2 раза. Тож незадовільний стан матеріального забезпечення особового складу органів внутрішніх справ, що склався сьогодні в країні, створює об'єктивні умови для масових зловживань з боку їхніх працівників, які замість захисту життя, здоров'я, прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань вимушені бути більш стурбованими проблемою забезпечення своїх сімей найбільш необхідним.

Враховуючи викладене, початкове вирішення означеної проблеми полягає в забезпеченні середнього обсягу грошового забезпечення працівників ОВС на рівні, що має перевищувати розмір середньої заробітної платні по країні.

На наш погляд, цього можна досягти шляхом прив'язування посадових окладів працівників ОВС до розміру мінімальної заробітної платні, наприклад, установлення мінімального посадового окладу для осіб молодшого командного складу в розмірі чотирьох мінімальних заробітних плат. Саме цим шляхом пішли в Сінгапурі, коли

з метою приборкання корупції законодавчо закріпили рівень заробітної платні держслужбовців на рівні працівників приватного сектора економіки. А от досвід Афганістану і Росії, де скорочення штатів було майже єдиним джерелом підвищення заробітної платні працівників поліції, довів, що незначне підвищення рівня фінансового забезпечення не дає очікуваного ефекту в боротьбі з корупцією. Навпаки, антикорупційні реформи в Грузії почалися зі збільшення заробітної платні працівникам поліції у 23 рази [7].

Одночасно світовий досвід свідчить про недостатність обмеження боротьби з корупцією лише підвищенням заробітної платні. Підвищення рівня матеріального забезпечення повинно підкріплюватися відповідними заходами стосовно прийняття та імплементації антикорупційного законодавства, вдосконалення роботи з підбору, розстанови та навчання кадрів, демократизації поліції через підвищення рівня її підзвітності та прозорості та ін. Ці заходи іноді можуть набувати радикальних форм. Наприклад, керівництво Грузії вирішилося піти на одночасне звільнення 16 000 поліцейських, викритих у корупційній діяльності. Одночасно в країні впроваджувалися камери спостереження за дорожнім рухом, система електронного сплачування штрафів. Засоби масової інформації через висвітлення реформ змінювали імідж поліції на краще. Реформування поліції супроводжувалося реформуванням інших елементів державного апарату.

Міжнародна практика доводить, що успішна боротьба з корупцією у правоохоронних органах неможлива без демократизації самих інститутів поліції. Центральною рисою демократичності поліції є громадська підтримка її діяльності. Міжнародні норми зобов'язують поліцію постійно працювати над зміцненням цієї підтримки, яка базується на декількох

умовах, головними з яких є прозорість діяльності правоохоронних органів, розвиток діалогу та взаєморозуміння між ними і громадою та їхня підзвітність громадськості [8].

Заходи щодо забезпечення прозорості й діалогу можуть включати розповсюдження серед громадян звітів щодо стану злочинності й діяльності поліції, встановлення механізмів доступу до послуг поліції, створення форумів для відкритого обговорення проблем безпеки, а також впровадження форм роботи поліції, заснованих на взаємодії з громадськістю.

Останніми роками в МВС України багато зроблено для підвищення рівня прозорості в діяльності органів внутрішніх справ. На офіційному веб-сайті міністерства можна знайти різноманітну інформацію про щоденну роботу міліції, детальну статистику щодо стану і структури злочинності в Україні. Значним досягненням є введення сторінки «Оскарження дій міліції», де можна знайти корисну інформацію про порядок захисту прав або законних інтересів громадян в разі їх порушення працівниками органів внутрішніх справ. Періодично сайт розміщує інформацію і про порушення законності в діяльності ОВС. Але практика надання такої інформації має нерегулярний, епізодичний характер, тоді як провідна міжнародна організація в галузі реформування правоохоронних органів – Організація з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) рекомендує ознайомлювати громадськість з інформацією щодо дотримання поліцією прав людини і виявлення корупції в правоохоронних органах на систематичній основі [8]. Тому ми вважаємо, що організація протидії порушенням законності серед особового складу органів внутрішніх справ вимагає від статистичних звітів структурних підрозділів ОВС обов'язково долучати дані щодо кількості і видів таких порушень, інформацію про порушників та ін. Багаторічний

досвід Ірландії в цій сфері переконливо доводить, що ведення такої статистики, з одного боку, зміцнює довіру населення до органів правопорядку, а з іншого – полегшує боротьбу з цими негативними явищами.

ОБСЄ вважає також цінним інструментом такі інтерактивні програми діалогу зі спільнотою, як, наприклад, формальні та неформальні форуми для обговорення нагальних проблем за участі поліції та представників усіх верств суспільства [8]. Досвід низки країн Західної Європи свідчить, що такі форуми, організовані у формі консультативних нарад, спільних семінарів, загальних зборів, днів відкритих дверей тощо, можуть бути ефективним засобом зміцнення законності серед працівників правоохоронних органів. Ці форуми дають можливість громадськості висловити свою думку стосовно актуальних проблем підтримання законності в діяльності поліції, запропонувати способи вирішення проблем.

Своєрідною формою залучення громадськості до вирішення проблем протидії правопорушенням серед правоохоронців є публічні розслідування. Досвід країн Співдружності показує, що такі розслідування, крім установлення істини у складних та резонансних справах, сприяють підвищенню рівня довіри населення до органів правопорядку. Впровадження такої форми роботи у справі зміцнення законності в органах внутрішніх справ України матиме лише позитивний ефект.

Зміцненню довіри з боку населення у країнах із низьким рівнем корумпованості сприяє внесення до щорічних звітів правоохоронних струк-

тур розділів про їхнє фінансове становище. Наприклад, у щорічному звіті служб поліції, протипожежної безпеки та надзвичайних ситуацій Північної території Австралійського Союзу за 2009–2010 рік питання фінансового характеру займають 37 із 153 сторінок [9].

З метою попередження правопорушень серед працівників поліції використовуються і такі нескладні засоби, як установлення в приміщеннях ОВС систем відеоспостереження та автоматичної реєстрації відвідувачів, відмова від практики виділення окремих кабінетів кожному працівникові, розміщення великої кількості працівників в одному приміщенні з дотриманням усіх санітарно-гігієнічних норм, застосування прозорих перегород між кабінетами тощо.

Отже, можна констатувати, що досвід країн, які досягли значних успіхів у протидії корупції в правоохоронних органах, свідчить, що боротьба з цим злочином у поліції повинна бути спрямована на ліквідацію умов, що сприяють її виникненню та розвитку. Ця діяльність повинна мати комплексний характер і здійснюватися через реформування порядку фінансування органів внутрішніх справ, системи їх управління, прийняття та імплементації антикорупційного законодавства, демократизацію поліції. Успіху в цій боротьбі можна досягти лише за наявності політичної волі з боку керівництва держави, чіткої програми дій та рішучості вжити заходів, спрямованих на її імплементацію. Програма протидії корупції повинна охоплювати всю систему державного управління, а не обмежуватися лише органами внутрішніх справ.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Corruption index 2011 from Transparency International: find out how countries compare* [Електронний ресурс] // The Guardian. – Режим доступу: <http://www.guardian.co.uk/news/datablog/2011/dec/01/corruption-index-2011-transparency-international#data>

2. *Police budget cuts detail revealed* [Електронний ресурс] // BBC World Service. – Режим доступу: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-11984841>

3. *Консолидированный бюджет СССР и России* [Електронний ресурс] // Бюджет России. – Режим доступу: <http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/Ve/1995/95-7illarionov/95-7illarionov020.htm>.

4. *Средняя зарплата в Украине за 2011 год* [Електронний ресурс] // Союз-Информ. Информационно-аналитическое агентство. – Режим доступу: http://www.souz-inform.com.ua/index.php?language=rus&menu=ukraine_in_numbers/zarplata/2011/

5. *Прожиточный минимум в Украине 2011*. <http://www.obzorzarplat.com.ua/cost-of-living-minimum-ukraine-2011/>

6. *Changes in energy content of lunchtime purchases from fast food restaurants after introduction of calorie labelling: cross sectional customer surveys* [Електронний ресурс] / T. Dumanovsky. – Режим доступу: <http://www.bmj.com/content/343/bmj.d4464>

7. *Brand new Georgian police* [Електронний ресурс] // English Russia. – Режим доступу: <http://englishrussia.com/2011/02/25/brand-new-georgian-police/>

8. *Руководство по демократическим основам полицейской деятельности* [Електронний ресурс] // Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. – Режим доступу: http://polis.osce.org/library/details.php?doc_id=2658&lang=ru

9. *Northern Territory Police, Fire & Emergency Services 2009-10 Annual Report* [Електронний ресурс] // Northern Territory Police, Fire and Emergency Services. – Режим доступу: http://www.pfes.nt.gov.au/~media/Files/Forms_Licences_Permits_Publications/Triservice/Annual_reports/NTPFES-Annual_Report_2009-2010.ashx

Теличкін І. О. Протидія корупції в органах внутрішніх справ України: використання передового закордонного досвіду

Розглянуто можливість застосування передового закордонного досвіду в процесі протидії корупції серед працівників органів внутрішніх справ України.

Ключові слова: Трансперенсі Інтернешнл, органи внутрішніх справ України, корупція, правоохоронні органи, МВС України, міліція, законність.

Теличкин И. А. Борьба с коррупцией в органах внутренних дел Украины: использование передового зарубежного опыта

Рассмотрены вопросы использования передового зарубежного опыта в деле противодействия коррупции среди работников органов внутренних дел Украины.

Ключевые слова: Трансперенси Интернешнл, органы внутренних дел Украины, коррупция, правоохранительные органы, МВД Украины, милиция, законность.

Telychkin I. Combating corruption in Ukraine police: use of foreign best practices

The article is focused on issues of use of foreign best practices in combating corruption among the police officers of Ukraine.

Key words: Transparency International, law enforcement bodies of Ukraine, corruption, law enforcement agencies, MIA of Ukraine, militia, legality.