

**Кубасенко А. В.,**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри адміністративної діяльності ОВС та економічної безпеки  
Одеського державного університету внутрішніх справ

## ПРОБЛЕМИ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ПОЛІЦІЇ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

### PROBLEMS PREVENTING AND COMBATING CORRUPTION IN THE POLICE: INTERNATIONAL EXPERIENCE

У статті розглядаються адміністративні та організаційні проблеми протидії корупції у службовій діяльності працівників поліції. Описується негативний вплив корупції на розвиток економіки і фінансової системи держави. Детально розглядається спеціальна комісія із розслідування поліцейської корупції в США. Престиж роботи поліцейських в США і вимоги до їхньої роботи за сумісництвом. У статті пропонуються заходи із мінімізації корупційних правопорушень у системі органів поліції.

**Ключові слова:** корупція, поліція, протидія, державна служба, корупційний ризик, відповідальність, виконавчий орган, адміністративно-правові засоби, безпека.

В статье рассматриваются административные и организационные проблемы противодействия коррупции в служебной деятельности сотрудников полиции. Описывается негативное влияние коррупции на развитие экономики и финансовой системы государства. Подробно рассматривается специальная комиссия по расследованию полицейской коррупции в США. Престиж работы полицейских в США и требования к их работе по совместительству. В статье предлагаются меры по минимизации коррупционных правонарушений в системе органов полиции.

**Ключевые слова:** коррупция, полиция, противодействие, государственная служба, коррупционный риск, ответственность, исполнительный орган, административно-правовые средства, безопасность.

The article is devoted to the administrative and organizational problems of fighting corruption in the official activities of the police officers. The author describes negative influence of corruption on the development of economy and financial system of a state. The detailed analysis of the special commission on the investigation of police corruption in the USA is included, as well as information on the prestige of police work in the USA and the requirements to the dual job-holding in this sphere. The article also contains propositions for the minimization of corruption offences within the state administration system.

**Key words:** corruption, police, counteraction, state service, corruption risk, responsibility, executive body, administrative legal means, security.

**Постановка проблеми.** Проблема корупції в різних напрямках діяльності органів державної влади та управління є актуальною в умовах сьогодення та має глобальний і системний характер. Корупція є безпосередньою загрозою національній безпеці, перешкоджає розвитку в нашій країні інститутів демократії та громадянського суспільства, реалізації громадянами своїх конституційних прав у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, майнових відносин. До того ж корупція негативно впливає на розвиток економіки, а також фінансової системи і всієї інфраструктури сучасної української держави.

Слід підкреслити також, що корупція в діяльності органів поліції сприяє розвитку організованої злочинності, а також здійснює негативний вплив на проведення державно-правових реформ. Усі ці проблеми впливають на формування адміністративно-правового механізму протидії корупції в органах поліції як одного з найважливіших правових механізмів, які сьогодні можуть і повинні протистояти корупції.

Корупція не є виключно українською проблемою, тому заходи на національному рівні повинні поєднуватися із консолідованими діями в міжнародному масштабі.

Що стосується міжнародних досліджень, то, наприклад, Центром антикорупційних досліджень

та ініціатив (Transparency International) встановлено, що за ступенем корумпованості поліція у світі знаходиться на третьому місці після політичних партій і цивільних служб [1, с. 103].

Отже, корупція в поліції – це загальносвітова глобальна проблема. Знання особливостей запобігання та протидії корупції поліцейських за кордоном, безсумнівно, буде сприяти вдосконаленню боротьби з корупцією в нашій країні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Аналізуючи дослідження і публікації із зазначеного напрямку, можна констатувати, що темам відповідальності державних службовців, боротьби з корупцією приділяло увагу багато науковців, серед яких: С.Д. Дубенко, С.О. Кохан, М.І. Мельник, Н.Р. Нижник, В.М. Олуйко, О.Я. Прохоренко, С.М. Серьогін та ін. Водночас спеціальні комплексні дослідження щодо використання зарубіжного досвіду запобігання корупції в органах поліції майже відсутні.

**Мета статті** полягає в аналізі антикорупційних ініціатив в інших країнах з метою визначення напрямів використання позитивного досвіду, напрацьованого за кордоном, у вітчизняному правовому полі, зокрема для протидії корупційним правопорушенням у діяльності органів Національної поліції України.

**Виклад основного матеріалу.** Планування тактики і стратегії протидії корупції в органах поліції

вимагає використання не тільки власного, а й зарубіжного досвіду. Порівняльний аналіз цього досвіду необхідний, оскільки у процесі обговорення проблем реформування органів Національної поліції України широкого поширення набули деякі міфи: що українська поліція відрізняється небаченою у світі корумпованістю, що викоринити корупцію в поліції можна нібито дуже швидко (за зразком Грузії) і що збереження високого рівня корупції в органах поліції є результатом навмисної підступності політичної еліти. Ці міфи, що мають широке поширення, створюють шкідливу ілюзію, ніби з важкою проблемою можна впоратися дуже легко за наявності «політичної волі».

Насамперед, необхідно підкреслити, що поліція, «чиста» від корупції, – це інституційний норматив щодо недавнього часу. Ще на початку XX ст. у поліцейських організаціях Європи та Америки повсякденною нормою були не тільки регулярний прийом «подарунків» нижчими та середніми чинами, а й керівництво поліції політичними призначеннями, які відверто захищали інтереси конкретних елітних груп. Лише у другій половині XX ст. в умовах посилення інститутів громадянського контролю непідкупність поліції стала поступово переходити зі сфери етичних ідеалів у сферу реально діючих нормативів у повсякденному житті. До кінця XX ст. у сучасних державах склалася певна система заходів по боротьбі з корупцією, заснована на визнанні прав людей на ефективне виконання поліцейськими своїх службових обов'язків.

Непідкупність поліції, як і будь-якого іншого інституту, вимагає формулювання правила і створення системи стимулів / санкцій за дотримання / порушення цього правила. Відповідно, узагальнюючи міжнародний досвід, слід виділити наступні напрями запобігання та протидії корупції в поліції:

- 1) розвиток неформальних етичних норм, які виключають корупційну поведінку;
- 2) формалізація антикорупційних вимог;
- 3) створення матеріальних стимулів для поліцейських, які не допускають корупційні дії;
- 4) встановлення санкцій для корумпованих поліцейських.

Розглянемо перераховані напрями протидії корупції в поліції.

*Розвиток неформальних етичних норм, які виключають корупційну поведінку (виховні заходи).* Йдеться про морально-етичне виховання громадян загалом і поліцейських зокрема.

Для країн з ринковою економікою, де господарство розвивається вже кілька століть, однією з ключових культурних норм є дотримання правил конкуренції («етика чесної наживи» – *А.К.*). Об'єктивно і постійно виховується моральна відраза до тих, хто порушує загальноприйняті «правила гри», використовуючи корупційні методи. Ця загальнокультурна установка доповнюється розвитком особливого ставлення до поліцейських, які захищають закон і справедливість. Не випадково саме в західній літературі сформувався в кінці XIX ст. жанр класичного

детективу, в рамках якого принципово відкидається корупція «стражів закону».

Незважаючи на «природність» антикорупційних ментальних установок, у розвинених країнах здійснюється спеціальна робота для впровадження в суспільну свідомість деяких нових етичних норм.

Дуже важливо, щоб негативне ставлення до корупції у пересічних громадян мало не тільки пасивний (відмова від особистої участі в тінювих відносинах – *А.К.*), але й активний характер (відмова від мовчазного потурання іншим учасникам тінювих відносин – *А.К.*).

*Формалізація антикорупційних вимог (правових та адміністративних заходів).* Цей напрямок передбачає розвиток загального антикорупційного законодавства, а також закріплення антикорупційних стандартів у спеціальних нормативних правових актах, що регулюють діяльність поліцейських.

На попередження, виявлення та припинення корупції в поліції направлені, насамперед, основні принципи та стандарти поліцейської діяльності, зафіксовані в міжнародних документах. Це «Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку», затверджений Генеральною Асамблеєю ООН 17 грудня 1979 р., в ст. 7 якого встановлювалося: «Посадові особи з підтримання правопорядку не здійснюють будь-яких корупційних дій. Вони також всіляко перешкоджають будь-яким актам корупції і борються з ними», та Загальні стандарти боротьби з корупцією в поліцейських відомствах і органах, затверджені на 71-й Генеральній асамблеї Інтерполу 21–24 жовтня 2002 року в Камеруні.

У сучасному українському законодавстві служба в поліції розглядається як особливий вид державної служби. Як і інші державні службовці, поліцейські зобов'язані дотримуватися дисциплінарно-етичних норм. З цієї метою в деяких країнах прийняті спеціальні зведення правил – етичні кодекси, кодекси честі поліцейських, стандарти поведінки, модельні правила і т. п.

У США Модельні правила профілактики корупції в поліції включають у себе визначення і дотримання професійних стандартів: кожен поліцейський зобов'язаний дотримуватися кодексу професійної етики, кожен новий працівник зобов'язаний ознайомитися із цим кодексом і поставити на одному з примірників свій підпис на знак згоди з його приписами. У Німеччині, відповідно до Закону ФРН «Про боротьбу з корупцією», обмежується можливість державних службовців займатися додатковою діяльністю, посилено заходи покарання за недекларування одержуваних доходів і подарунків, а також запроваджено контроль за доходами і майном працівників правоохоронних органів і членів їх сімей.

Правові норми, що забороняють корупційні дії поліцейських, доповнюються адміністративними процедурами, спрямованими на запобігання корупційних відносин. До їх числа належить, зокрема, ротація працівників: корупції сприяють довгострокові, тісні зв'язки між поліцейськими, тому у сферах діяльності з високим рівнем корупційної небезпеки

прагнуть не використовувати працівників на одній посаді протягом тривалого часу (наприклад, у Німеччині – понад 7 років, в Управлінні внутрішніх розслідувань нью-йоркської поліції – більше 5 – А.К.).

*Створення матеріальних стимулів для поліцейських, які не допускають корупційні дії (стимулюючі заходи).* Довгий час у розвинених країнах панувала установка, що поліція комплектується в основному людьми, які не мають сильної економічної мотивації і тому не потребують високої оплати. В останні десятиліття сформувалася нова, більш економічно детермінована установка: чесна служба в поліції повинна бути не тільки престижною, але й матеріально привабливою.

Підвищення матеріальних стимулів для поліцейських ґрунтується на тому, що низьке фінансування стимулює корупційну поведінку. Навпаки, кращі умови поліцейської діяльності змусять поліцейських дорожити службою і свідомо відмовлятися від корупційної мотивації. Для розвитку привабливості стабільною службою в поліції для її працівників необхідно створювати особливо сприятливі соціальні умови. Йдеться не тільки і не стільки про високу зарплату, але також про соціальні пільги, що включають пільгове кредитування, якісне медичне обслуговування (страхування), безкоштовну вищу освіту і високе пенсійне забезпечення.

Установка на необхідність матеріальної привабливості служби в поліції призвела в останні десятиліття до реформування її діяльності в розвинених країнах. Уже в 1980-х рр. у поліції США були значно збільшені посадові оклади працівників і введені додаткові соціальні пільги. Якщо раніше американські поліцейські належали переважно до нижчого середнього класу, то тепер вони перейшли до верхнього середнього.

*Встановлення санкцій для корумпованих поліцейських.* Цей напрямок передбачає існування декількох незалежних один від одного центрів організації антикорупційного контролю – внутрішньовідомчого і зовнішнього, з боку громадянського суспільства.

У всіх країнах в органах поліції функціонують спеціалізовані підрозділи, призначені для розслідування порушень законності у сфері поліцейської служби. Для цих розслідувань нерідко виділяються спеціальні працівники, що працюють під прикриттям. Наприклад, у Великобританії функціонує особливий секретний антикорупційний підрозділ, що діє під прикриттям комерційної фірми. Згідно з інформацією Г. Маклаган, автора книги про корупцію в поліції Великобританії, в цій країні з 1993 р працює спеціальна група працівників під прикриттям. Її агенти імітували звільнення з поліції і ведуть подвійне життя, отримуючи зарплату через таємні канали та відстежуючи діяльність поліції вже «з боку».

Велике значення має моніторинг рівня і способу життя поліцейських для виявлення великих витрат, невідповідних заробітним платам, або схильності до дорогих захоплень. Стандартним загальноприйнятим методом виявлення схильних до корупції поліцейських, що використовується в усіх країнах світу,

є також імітація (провокація) підкупу. Для цього штучно створюють ситуації, коли поліцейський може прийняти неправомірну вигоду або привласнити речовий доказ, і стежать, чи вдалося йому подолати спокус.

Ефективності внутрішньовідомчого контролю сприяє принцип колегіальної відповідальності. Це означає, що під час висунення обґрунтованих звинувачень у корупції проти будь-якого поліцейського обов'язкової перевірки з боку служб власної безпеки підлягає також робота його керівництва, його колег і його підлеглих. У результаті корумпований поліцейський завдає сильного удару по репутації всіх, хто тісно контактував з ним по службі. Тому серед працівників поліції широко поширені дві стратегії поведінки – максимальна профілактика корупції і одночасно сильна внутрішньокорпоративна солідарність. З одного боку, якщо щодо будь-якого працівника з'являються підозри в схильності до корупції, то його намагаються, як мінімум, зняти з відповідальної роботи. З іншого боку, якщо колеги дізнаються про хабарництво одного зі «своїх», то вони зацікавлені в швидкому звільненні його з яких-небудь формальних підстав, без доведення справи до офіційного розслідування і масових покарань.

У США антикорупційне законодавство характеризується надзвичайною жорсткістю, при цьому воно спрямоване на протидію корупції серед державних службовців. У цьому контексті регламентується антикорупційне законодавство стосовно поліції, яке своєю чергою спрямоване, головним чином, на попереджувальні заходи. Важливо зазначити, що спочатку поліцейським надаються істотні преференції. Так, у поліції США встановлено високий рівень пенсії для працівників, які мають бездоганний послужний список. Починається все з ретельного відбору, оскільки від цього залежить не тільки професіоналізм і компетентність поліцейських, але і їх стійкість до матеріальних спокус. Особливо звертається увага на: підтримання високого рівня престижу професії поліцейського в суспільстві, наявність освіти у кожного кандидата, знання іноземної мови, бездоганна біографія не тільки самого кандидата, але його родичів, високий ступінь стресової стійкості, морально-вольові якості [2, с. 147].

Щорічно підвищується якість і повнота перевірки інформації, що збирається про кандидатів, яка повинна бути максимально повною і об'єктивною.

У США прийом на службу в поліцію відбувається шляхом прийняття спеціальної присяги, яка зобов'язує відповідного претендента чесно повідомити все відоме про себе. При цьому будь-яка невірна інформація називається лжесвідченням і вважається порушенням присяги. Викритий у цьому поліцейський звільняється без права на призначення пенсії [3, с. 112].

Специфіка досвіду США полягає у визначеній процедурі сумісництва служби в поліції та іншої дозволеної роботи. Режим сумісництва різноманітний. Так, у штаті Міссурі існує три категорії полі-

цейських, які працюють за сумісництвом у вільний від службової діяльності час:

- поліцейські, які здійснюють за сумісництвом роботи, безпосередньо пов'язані з діяльністю поліції (під час роботи за сумісництвом вони носять уніформу, оплата проводиться за рахунок коштів місцевого бюджету і), тобто це робота поліцейського в позаурочний час;

- поліцейські, які виконують роботу щодо забезпечення безпеки комерційних структур, наприклад, з охорони магазинів, складів, офісів і т. п.;

- поліцейські, які займаються трудовою діяльністю, не пов'язаною зі службою в поліції, наприклад, коли вони здійснюють технічне обслуговування автомобілів, роблять ремонт квартир та ін.

Незважаючи на таке ліберальне загальне законодавство з питань регламентації сумісництва поліцейських, правове регулювання таких відносин в окремих штатах може бути досить жорстким. Так, у деяких штатах поліцейські не мають право здійснювати сумісництво за межами свого міста, працювати водіями таксі, займатися охоронною діяльністю, торгувати спиртними напоями. Щодо працівників кримінальної поліції діють обмеження, які забороняють працювати їм в кредитно-фінансових установах, а також займатися підприємницькою діяльністю [4, с. 118].

У США передбачено подання поліцейськими спеціальних декларацій. При цьому представлена інформація акумулюється і є предметом періодичної перевірки протягом усього терміну служби поліцейського.

У поліції США організована спеціальна робота з профілактики посадових проступків. Це відбувається за допомогою реалізації системи відомчого контролю, основу якого складають два елементи:

- 1) моніторинг матеріального добробуту працівників та їх близьких, який включає: декларування доходів, витрат і майна працівників; контроль балансу кредитної карти працівника; отримання в кредитних організаціях відомостей про працівників, які є боржниками;

- 2) повсякденний контроль за службовою діяльністю працівника, який включає: моральне та матеріальне стимулювання дотримання законів працівником поліції; переведення поліцейського, який добре себе зарекомендував на більш оплачувану і престижну посаду; проведення спеціальних психофізіологічних досліджень з використанням поліграфа на допуск до відомостей, що становлять службову таємницю, а також у рамках проведеної службової перевірки; обов'язкове надання працівником пояснень щодо обставин, за якими проводиться службова перевірка [5, с. 203].

У Канаді кадрова перевірка претендента на роботу в поліції починається зі збору інформації про людину після досягнення нею 12-річного віку (період, як вважається в Канаді, формування особистості людини), про його контакти за місцем колишнього і теперішнього проживання, роботи або служби.

Одним з елементів профілактики корупції в канадській поліції є проведення спеціальних психофізіологічних досліджень претендента з використанням поліграфа.

Заслугує на окрему увагу досвід Королівської кінної поліції Канади. З метою профілактики посадових правопорушень функціонує спеціалізована система так званого «раннього антикорупційного втручання», яка дозволяє визначати індивідуальну схильність конкретних працівників до вчинення посадових злочинів та впливати на особу поліцейського. Така система повинна за спеціальними індикаторами, що відображають психофізіологічний стан людини, відстежувати динаміку поведінки поліцейських протягом всього часу (під час служби і поза службою). У цю систему включені такі оціночні дані: наявність скарг на дії поліцейських, інформація про вчинені дисциплінарні проступки, про порушення правил користування автотранспортними засобами, результати роботи, рівень добробуту і ряд інших.

Дієвим засобом запобігання корупції у поліції визнано проведення просвітницької роботи. У Фінансовій поліції Італії питання антикорупційної профілактики вивчаються на спеціальних курсах. Практикуми з питань корупції звичне явище у правоохоронних органах Великобританії, Данії, Молдови та Польщі, водночас особливу увагу приділяють підготовці поліцейських до дій у разі провокування хабарів або примушування до вчинення інших протиправних дій.

Важлива роль у протидії корупції в Німеччині належить Федеральному кримінальному відомству. Цей поліцейський орган розробляє стратегію, тактику та методику боротьби з корупцією й організованою злочинністю, здійснює координацію зусиль німецької поліції [3, с. 87].

Окрім Федерального кримінального відомства, завдання виявлення та попередження фактів корупції серед поліцейських Німеччини покладається на найбільш досвідчених керівників, які мають право проводити службову перевірку інформації про корупцію серед поліцейських, яка надходить із різних джерел, зокрема й анонімних. Кількість таких керівників обмежена і береться у відношенні один на 700 працівників особового складу. Матеріали перевірок після їх завершення надаються першому керівникові для вжиття заходів. У разі підтвердження в діях поліцейського корупційного злочину матеріали направляються в прокуратуру для відповідного реагування, а саму особу звільняють з поліції [3, с. 92].

**Висновки.** Отже, низький рівень корупції в поліції зарубіжних країн досягається за допомогою цілеспрямованої державної політики з осуду і нетерпимості корупції з боку всього суспільства, підтримки високого рівня престижу професії поліцейського і моральної відповідальності осіб, які перебувають на державній службі, перед суспільством, створення умов для конкурсного відбору на службу в поліцію, підвищення якості перевірок кандидатів, надання поліцейським істотного грошового забезпечення і

соціальних пільг, встановлення високого рівня пенсій для працівників, які мають бездоганний послужний список.

Отже, вивчення міжнародного досвіду запобігання та протидії корупції в поліції дозволяє зробити кілька важливих узагальнень: 1) основний профілактичний вплив здійснюється наданням істотних соціальних благ як під час служби, так і після її закінчення; 2) відбір кандидатів у поліцію здійснюється на високому рівні, при цьому такий відбір триває і під час служби та просуванні по службі; 3) діяль-

ність поліції перебуває під постійним громадським контролем.

Проаналізований досвід зарубіжних країн щодо запобігання та протидії корупційним проявам серед поліцейських може бути орієнтувальним чинником в умовах реформування органів Національної поліції України та реалізації антикорупційних заходів у державі. Однак необхідно виважено впроваджувати міжнародні стандарти, закріплені в інших зарубіжних країнах для підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів в Україні.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Довжанин В.М. Правове регулювання запобігання та протидії корупції за законодавством США [Текст] / В.М. Довжанин // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція. – 2015. – Вип. 13(1). – С. 102–106.
2. Григоренко І.А. Зарубіжний досвід протидії службовим зловживанням та корупції в діяльності поліції [Текст] / І.А. Григоренко // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. – 2014. – № 1. – С. 146–155.
3. Протидія організованої злочинності в країнах ЄС та США. – К. : НТВ «Правник», 2002. – 292 с.
4. Бровкин В. Новые инициативы США в отношении борьбы с коррупцией в глобальном контексте / В. Бровкин // Відповідальність посадових осіб за корупційну діяльність : матеріали міжнар. наук.-практ. семінару / Національна юридична академія ім. Ярослава Мудрого / В.В. Сташис (відп. ред.). – Х., 2003. – С. 115–121.
5. Карпов Н.С. Протидія корупції у правоохоронних органах: американський підхід [Текст] / Н.С. Карпов, А.В. Савченко // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2004. – № 4. – С. 202–205.