

об'єднання громадян, засоби масової інформації, представницькі органи влади та окремі громадяни. Форми і методи такої діяльності, а також запровадження обов'язкового реагування відповідних державних органів на повідомлення про факти корупційних діянь мають бути чітко визначені у чинному законодавстві.

Саме тому на законодавчому рівні з метою запобігання та протидії корупції необхідно закріпити:

- право громадських організацій на здійснення запитів до органів державної влади, з метою отримання в установленому порядку інформації щодо їх діяльності;

- проведення громадськими організаціями неофіційної (громадської) антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, рішень, програм;

- правову підтримку журналістських та громадських розслідувань фактів корупції, а також формування громадських судів;

- надання громадськими організаціями обґрунтованих та своєчасних своїх висновків і пропозицій відповідним державним органам;

- участь громадських організацій у відкритих парламентських слуханнях з питань запобігання та протидії корупції;

- через суб'єктів права законодавчої ініціативи виступати громадським організаціям з ініціативами у сфері запобігання корупції;

- розвиток інституту лобіювання проектів законів направлених на боротьбу з корупцією;

- гарантований державний захист осіб, які надають допомогу у боротьбі з корупцією [2].

Список використаних джерел

1. Концепція подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності». URL: www.kpk.org.ua.

2. Бутенко В. Природа і причини корупції в Україні. URL: www.pravda.com.ua.

Шаповалова Катерина Іванівна,

ад'юнкт відділу докторантури та ад'юнктури
Національної академії внутрішніх справ

«CUSTODY RECORDS» ЯК ДІЄВИЙ МЕХАНІЗМ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Корупція – одне з найнебезпечніших проявів суспільного життя, яка є його продуктом і свідчить про неефективність діяльності державних і суспільних інститутів [3, с. 2]. Про те, що корупція залишається однією із найбільш гострих для держави проблем, а її рівень все ще перебуває на неприйнятно високому рівні, свідчать, результати численних досліджень, а також показники які Україна має у міжнародних рейтингах.

Так, дослідження, проведене навесні 2020 року за Методикою стандартного опитування щодо рівня корупції в Україні, засвідчило, що 91,2 % населення України вважає проблему корупції «дуже серйозною» (69 %) або «скоріше серйозною» (22,2 %). Настільки ж гострою з позиції

громадян є лише проблема війни на Донбасі (72,7 % респондентів вважають цю проблему дуже серйозною, а ще 17,1 % – скоріше серйозною).

Найбільш відомим та широко застосовним у світі є рейтинг країн за Індексом сприйняття корупції, який щорічно визначається міжнародною неурядовою організацією «Transparency International». За результатами досліджень 2019 року, Україна посідає 126 в рейтингу серед 180 країн регіону Центральної Азії, Західної та Східної Європи.

У дослідженні Global Corruption Barometer, проведеному у 2016 році для країн Європи та Центральної Азії, зазначено, що 56 % респондентів з України вважають корупцію однією з трьох найбільших проблем, які постають перед країною. За цим показником Україна опинилась на 5-му місці серед 42 країн, де проводили це дослідження (як і у попередньому дослідженні, частіше респонденти зазначали лише війну на Донбасі – 50 %).

Разом із тим з результатів досліджень Global Corruption Barometer випливає, що більшість громадян вважають протидію корупції в Україні неефективною. Так, у 2016 році 86 % респондентів відзначило, що влада погано або дуже погано протидіє корупції (Україна тоді опинилась на першому місці серед усіх країн, де проводилось це дослідження). У 2017 році 87 % опитаних з України відзначили, що органи влади погано здійснюють боротьбу з корупцією. Цей показник виявився одним з найгірших у світі – більш негативно антикорупційну діяльність влади оцінили лише респонденти Ємену та Мадагаскару.

Так, під час дослідження, проведеного Global Corruption Barometer на початку 2020 року, свідчить про те, що 40% респондентів або їх близьких протягом останнього року доводилось стикатись із проявами корупції. Хоча ці показники і залишаються високими та неприйнятними, але водночас вони свідчать про наявність хоч і повільного, але прогресу у цій сфері. Якщо у 2007 році про корупційний досвід повідомляло 67 % респондентів, у 2009 році – 62,5 %, у 2011 році – 60,1 %, то у 2020 році – лише 40 %.

За результатами дослідження, проведеного на початку 2020 року, відчутно збільшилась частка населення, яка має корупційний досвід під час взаємодії з правоохоронними органами. Якщо у 2017 році без будь-яких проявів корупції з такими інституціями взаємодіяли 81,1 % респондентів, то у 2020 році – лише 61,7 % (при цьому збільшилось вимагання неправомірної вигоди самими правоохоронцями, використання блату та інших неформальних зв'язків; самі громадяни також стали частіше пропонувати певні вигоди правоохоронцям) [4].

В умовах розвитку національної системи протидії корупції, розробки раціональних моделей її вдосконалення національна антикорупційна політика є механізмом підтримки системи державного управління в стані стабільності та рівноваги [3, с. 3].

Під час вироблення антикорупційної політики в Україні вагомими завданням є визначення стратегії, тактики та конкретних заходів антикорупційної діяльності. Основою національної антикорупційної політики є удосконалення антикорупційного законодавства, вироблення

суспільно негативного ставлення до корупції, причин її виникнення та поширення.³

Проект Закону України «Про засади державної антикорупційної політики на 2020–2024 роки» розроблено відповідно до вимог статті 18 Закону України «Про запобігання корупції» на виконання завдання, визначеного у підрозділі 4.3 розділу «Антикорупційна політика» Програми діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 року № 471.

Метою проекту Закону є досягнення суттєвого прогресу в запобіганні та протидії корупції, а також забезпечення злагодженості й системності антикорупційної діяльності усіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування, передусім завдяки затвердженню та успішній реалізації Антикорупційної стратегії на 2020–2024 роки [4].

Концепція нової Антикорупційної стратегії на 2020–2024 роки, як і попередня (на 2014–2017 роки), ґрунтується на поєднанні двох основних напрямів: 1) подальше удосконалення загальної системи запобігання та протидії корупції, що включає у себе, зокрема, спеціалізовані органи, необхідне законодавство, створення спеціальних інструментів для запобігання та протидії корупції тощо); 2) усунення корупційних ризиків в найбільш пріоритетних сферах шляхом проведення комплексних реформ у них або ж шляхом «точкового» усунення ключових системних, структурних корупційних ризиків.

Визначення пріоритетних сфер у запобіганні та протидії корупції на 2020–2024 роки відбулося з огляду на підсумки стандартного опитування щодо рівня корупції в Україні, проведеного у 2020 році (яке включало опитування підприємців, експертів та населення в цілому), інших досліджень щодо стану, динаміки та поширеності корупції в Україні, а також за результатами аналізу ефективності реалізації антикорупційної політики.

Так, згідно з даними стандартного опитування щодо рівня корупції, найбільш пріоритетним напрямом боротьби з корупцією і для бізнесу (57 % респондентів), і для населення України (52 % респондентів) є очищення від корупції судової системи. Для населення України наступними за пріоритетністю (у порядку спадання) є охорона здоров'я (38 %), поліція і прокуратура (37 %), державний сектор економіки (27 %), податкова і митна сфери (25 %), а також фінансування партій та передвиборчих кампаній (21 %). На думку представників бізнесу, найбільш пріоритетними напрямками у протидії корупції є: поліція і прокуратура (41 %), податкова і митна сфери (32 %), фінансування партій та передвиборчих кампаній (25 %), охорона здоров'я (24 %), оборона і безпека (23 %) [5].

Вважаємо за доцільне наголосити на необхідності реалізації антикорупційних заходів саме у правоохоронних органах загалом і Національній поліції України зокрема. Діяльність саме цих органів сьогодні є індикатором змін у суспільстві та державі. Робота державних антикорупційних органів в Україні набула стратегічного значення, хоча на

сьогодні можемо спостерігати намагання окремих політичних еліт зупинити будь-які реформи в цій сфері і відкинути Україну до часі 2014 року, коли панувала корупція на вищих рівнях органів державної влади.

Відповідно до змісту Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 р. № 1023-р, формування нетерпимості до корупції визначено як одне із пріоритетних завдань [6].

Варто наголосити на тому, що Національна поліція України є одним із спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції та центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

Діяльність Національної поліції України щодо запобігання і протидії корупції полягає у створенні та реалізації превентивних антикорупційних механізмів, усуненні наслідків можливих корупційних правопорушень та виявленні корупційних ризиків, що виникають при реалізації своїх повноважень.

Основними принципами вказаної діяльності є наступні: верховенства права; доброчесності на публічній службі; формування негативного ставлення до корупції; невідворотності покарання за корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією; ефективності та законності використання бюджетних коштів; прозорості та відкритості діяльності; залучення громадськості до антикорупційних заходів [1].

Оцінка корупційних ризиків є важливим напрямом діяльності Національної поліції України, який спрямований на виявлення найбільш вразливих до корупції процесів, які мають місце під час здійснення працівниками поліції своїх повноважень, причини і умови, що сприяють виникненню корупційних схем з метою реалізації заходів щодо їх усунення.

Міжнародні стандарти запобігання і протидії корупції, а також позитивна зарубіжна практика боротьби з корупцією формують важливий ціннісно-програмний компонент державної антикорупційної політики, що в свою чергу, є основою для розроблення якісних антикорупційних програм.

Детальний опис комплексу стандартів, правил і процедур щодо запобігання, виявлення та протидії корупції в Національній поліції України містить Антикорупційна програма Національної поліції України на 2019–2021 роки, яку розроблено Управлінням з питань запобігання корупції та проведення люстрації Національної поліції України на виконання статті 19 Закону України «Про запобігання корупції».

Відповідно до змісту цієї програми одним із можливих корупційних ризиків визначено недоброчесність працівника поліції під

час охорони затриманих, взятих під варту та адміністративних осіб в ізоляторах тимчасового тримання (далі – ІТТ), а також під час здійснення конвоювання, створення (надання) для заарештованих осіб певних послуг (побачень, отримання передач, здійснення телефонних дзвінків, інше).

Відповідно запропоновано комплекс наступних антикорупційних заходів:

1) Упровадження методики інтерв'ювання осіб, які доставляються до ІТТ, з фіксацією в інформаційній підсистемі «Custody records».

2) Здійснення раптових перевірок за службовою діяльністю працівників ІТТ, з метою недопущення їх вступу в неділові стосунки з утримуваними.

3) Виключення випадків залучення до охорони та конвоювання поліцейських, які мають тенденцію порушень службової дисципліни та законності, а також негативно характеризуються.

4) Проведення навчання (тренінгів) із доведенням типових ситуацій порушення антикорупційного законодавства під час (за результатами) розгляду запитів, звернень (розгляд в умовах конфлікту інтересів, розголошення інформації з обмеженим доступом), а також ситуацій порушення спеціального законодавства, що можуть передувати або бути наслідками вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень

5) Попередження працівників поліції про відповідальність, яка настає за порушення антикорупційного законодавства [1].

Безумовно, тільки комплексна імплементація всіх вище перелічених заходів буде результативною. Водночас, на наш погляд найбільш дієвим та ресурсно виправданим є перший із них, тому зупинимось на ньому більш детально.

Інформаційну підсистему «Custody Records» інформаційно-телекомунікаційної системи «Інформаційний портал Національної поліції України» було впроваджено Управлінням забезпечення прав людини Національної поліції України на виконання Плану заходів з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року та з урахуванням міжнародного досвіду поліцейської діяльності у сфері дотримання прав і свобод людини під час перебування в місцях несвободи [7].

Цікавими є історичні передумови виникнення цієї системи. Так, у 80-х роках минулого століття жителі Сполученого Королівства зіткнулися з ситуацією поліцейського свавілля. Поліцейські чинили тиск на підозрюваних, було багато повідомлень про корупцію, порушення прав затриманих осіб, зґвалтування, побиття тощо. Тоді в Британії разом із законодавчим регулюванням було запроваджено систему Custody Records, націлену на мінімізацію порушень прав людини у діяльності поліції.

Каталізатором реформи у системі кримінальної юстиції і, зокрема, затримання громадян стали масові заворушення у Британії, які були протягом 10–12 квітня 1981 року. Найгучніші відбулись у Брікстоні, частині адміністративного району Лондона «Ламбет». Значну частину

населення цього району складали темношкірі люди африканського походження та вихідці із країн карибського басейну.

В Україні аналогічна система почала впроваджуватись з 2017 року. Спочатку в ізоляторах тимчасового тримання, а з 2020 року – у відділах Національної поліції. Нині Custody Records як підсистема обліку затриманих осіб інтегрована в єдиний інформаційний портал Національної поліції і використовується в 133 ізоляторах тимчасового тримання [8].

Для запровадження системи Custody Records в Україні було досліджено міжнародні стандарти роботи поліції із затриманими особами. Сьогодні український досвід впровадження цієї системи є передовим, і нашими інноваціями варто ділитися із колегами з інших країн.

Впровадження «Custody Records» вивело систему забезпечення прав затриманих у державі на новий рівень. На нашу думку, запровадження системи Custody Records матиме суттєвий вплив не тільки на якість забезпечення прав людей, свободу яких обмежено, а й на мінімізацію корумпованості у взаємовідносинах з такими людьми.

«Custody records» – це система електронного обліку всіх дій в ізоляторах тимчасового утримання. Відеофікація, електронна база даних та дані, зібрані під час первинного інтерв'ю із затриманим, все це дозволяє ефективно розглядати скарги на неправомірні дії поліцейських. Основними цілями відеоспостереження в ІТТ при запровадженні системи Custody Records є: забезпечення повного моніторингу, що відбувається на території ІТТ; оперативного реагування на порушення прав людини та у разі екстрених ситуацій; запобігання катувань та інших випадків фізичного та психологічного насильства по відношенню до затриманого; запобігання випадків суїциду і самоушкодженню затриманої особи; забезпечення захисту співробітників поліції від помилкових звинувачень щодо неналежного поводження; фіксація доказів для використання в судочинстві.

Загалом система об'єднує в єдиний комплекс відеофікацію в ізоляторах тимчасового тримання, підрозділах поліції та відео з бодікамер поліцейських.

Це важливий момент, тому, що відео- та/чи аудіофіксація дій обох сторін має проводитися безпосередньо з моменту виникнення підстав для затримання особи до моменту звільнення її звільнення.

Для повного та ефективного функціонування система «Custody Records» має включати такі основні елементи: 1)інститут службових осіб, відповідальних за затриманих; 2)єдина електронна база всіх дій із затриманими; 3)система зовнішнього контролю.

Метою діяльності особи, відповідальної за затриманих (Custody officer) є гарантія безпечного перебування затриманих осіб у територіальному органі поліції/ізоляторі тимчасового тримання. Наразі особи, відповідальні за затриманих, є в структурі органів досудового розслідування (ст. 212 КПК), що призводить до конфлікту інтересів, адже з одного боку – службові особи є працівниками підрозділів, що безпосередньо здійснюють розслідування, а з іншого – вони мають відповідати за безпеку затриманих осіб. У цьому контексті надзвичайно

важливим завданням є забезпечення додаткових гарантії незалежності службових осіб від органів досудового розслідування шляхом їх безпосереднього підпорядкування керівникам територіальних органів поліції (оперативне підпорядкування УЗПЛ) [9].

Отже, Custody Records – це дієвий інструмент захисту від багатьох корупційних ризиків у діяльності органів НПУ.

Двадцять керівних принципів РЕ щодо боротьби з корупцією починаються з такого положення: «здійснювати ефективні заходи, спрямовані на запобігання корупції і у цьому зв'язку підвищити поінформованість громадськості та сприяти етичній поведінці».

Дійсно, саме цю тріаду було покладено в основу нової Антикорупційної політики України. Маємо надію на те що позитивні наміри буде реалізовано, однак не варто очікувати швидких результатів, адже «корумпована свідомість» нашого суспільства формувалась не одним поколінням, тому трансформація ціннісних орієнтирів потребує тривалого часу та значних зусиль.

Список використаних джерел

1. Антикорупційна програма Національної поліції України на 2019–2021 роки (затверджена Наказом Національної поліції України від 20.03.2019 № 246). URL: <http://patrol.police.gov.ua/prevent/h3-antykoriuptsijnij-programy-npu-otsinka-koriuptsijnih-ryzykiv-u-diyalnosti-npu-h3-br/>.

2. Національна поліція України. Офіційна сторінка. URL: <https://www.facebook.com/1674951879426286/posts/2549997288588403>.

3. Новак А.М. Теоретико-методологічні засади формування та реалізації національної антикорупційної політики: Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису. – Дніпро, 2019. – 562 с.

4. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про засади державної антикорупційної політики на 2020–2024 роки». URL: <https://nazk.gov.ua/uk/departament-koordinatsiyi-antykoriuptsijnoyi-polityky/antykoriuptsijna-strategiya>.

5. Проект Антикорупційної стратегії на 2020–2024 роки. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/09/Antykoriuptsijna-strategiya-na-2020-2024-roky-za-rezultatamy-publichnyh-obgovoren-16.09.2020.pdf>.

6. Стратегія розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року (схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 р. № 1023-р). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-%D1%80#Text>.

7. CustodyWiki. URL: <http://www.custodyrecords.com/index.php>.

8. CustodyWiki. URL: https://lb.ua/blog/custody_records/468242_yak_protesti_velikiy_britanii.html.

9. Технічне завдання іх впровадження системи Custody Records на рівні районних відділів поліції. URL: <http://www.custodyrecords.com/index.php>.