**Тема 5. Досвід нормативного регулювання діяльності підрозділів та служб, які забезпечують внутрішню безпеку правоохоронних органів закордоном та його використання в Україні**

План.

1. Різновиди підрозділів що забезпечують запобігання злочинам закордоном.

2. Нормативно закріплені спеціальні обмеження для працівників поліції в країнах світу.

3. Особливості діяльності підрозділів що протидіють злочинам в правоохоронних органах на території країн колишнього СРСР.

4. Особливості діяльності підрозділів з функціями внутрішньої безпеки в правоохоронних органах України.

Наступним блоком нормативних актів, що регламентують діяльність підрозділів, що забезпечують внутрішню безпеку складають відомчі та міжвідомчі нормативні акти.

Аналізуючи проблеми відомчого регулювання запобігання та попередження злочинів в системі ОВС, на нашу думку, слід звернутись до досвіду діяльності на цьому напрямку інших цивілізованих держав. В системі правоохоронних органів багатьох європейських держав утворенні відділи по боротьбі з корупцією та забезпеченню внутрішньої безпеки. До вказаних типів підрозділів відносяться антикорупційні інститути різної спеціалізації:

* підрозділи, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність;
* слідчі органи, які здійснюють кримінальне переслідування за вчинення злочинів, пов’язаних з корупцією;
* інститути, які наділені повноваженнями по веденню оперативно-розшукових та слідчих дій у зв’язку з розслідуванням корупційних злочинів [].

Перелічені правоохоронні органи в окремих випадках виконують превентивні, координаційні та дослідницькі функції. Це сама розповсюджена модель антикорупційних відомств в державах Європи. В цю ж категорії входять структури внутрішньої безпеки, зокрема по розслідуванню корупції серед працівників поліції. Наприклад в Німеччині (Департамент внутрішніх розслідувань), у Великобританії (підрозділ по боротьбі з корупцією в Поліції Метрополії) [].

В державах Євросоюзу досить важливе значення приділено питанням запобігання, виявлення та припинення злочинів, інших протиправних діянь, в тому числі корупції в поліцейських структурах. Вказані питання висвітлені в положеннях Європейського кодексу поліцейської етики, прийнятому комітетом міністрів ради Європи 19 вересня 2001 року [78]. На 765-му засіданні представників міністрів Ради Європи, було визначено положення по запобіганню правопорушень та злочинів [78]. Так, згідно ст.20 4-го розділу, організація поліцейських служб повинна передбачувати ефективні заходи для забезпечення непідкупності працівників поліції та відповідної їх поведінки при виконанні ними своїх обов’язків – особливо, у відношенні додержання основних прав та свобод людини, закріплених, зокрема в Європейській конвенції про права людини. Також вважається що корупція повинна розглядатися як постійна загроза для честності поліції та її нормального функціонування в законних рамках у всіх державах членах Ради Європи. Цією статтею нагадується державам – членам Ради Європи про те на скільки є важливим вжиття ними ефективних внутрішніх заходів по боротьбі з корупцією в поліції своїх держав.

Проблеми боротьби з корупцією та запобігання злочинам в силових структурах були, є ,та вочевидь будуть актуальними у всі історичні часи, та практично для всіх держав цивілізованого світу. Тому, до їх вирішення зверталися та звертаються представники державної влади та громадськості. в тому числі і на міжнародному рівні. Так, згідно рекомендаціям Міжнародної асоціації шефів поліції, було надано типовий перелік функцій та основних завдань підрозділів, аналогічних з ДВБ. Було запропоновано примірний перелік обов’язків та необхідних заходів для даних підрозділів. До цього переліку було віднесено:

* розгляд, перевірка та проведення службового розслідування скарг громадян на неправомірні дії та зловживання працівників поліції;
* розгляд результатів розслідування, з метою аналізу та визначення основних типових схем протиправних дій працівників поліції;
* аналіз даних про отримання прибутків працівниками поліції, податкових декларацій, інших платіжних відомостей, в тому числі про понаднормативну роботу, з метою виявлення можливих корупційних дій;
* проведення інспекційних перевірок з метою виявлення ознак корупції;
* пошук іншої інформації від громадян та працівників поліції щодо фактів корупції.

Слід зазначити, що в нашій державі вказаний перелік запропонованих напрямків діяльності не є вичерпаним, а підрозділи ДВБ, враховуючи сучасний стан системи ОВС та всього суспільства, забов’язані працювати також і на інших напрямках, що дозволить забезпечувати належний рівень внутрішньої безпеки МВС України [Положення про підрозділи внутрішньої безпеки МВС України, затверджено наказом МВС України №310дск від 08.06.2011р.].

Міжнародні договори відповідно до Закону України «Про дію міжнародних договорів на території України» [239], визнаються актами прямої дії, тобто для них встановлено такий же режим застосування, як і для норм національного законодавства. Мається на увазі Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН [109].

Практично у всіх цивілізованих державах в різний період часу створювалися спеціальні служби, метою яких було забезпечення внутрішньої безпеки та боротьби з корупцією в правоохоронних органах. Так, наприклад у Франції в свій час було створено Центральну службу попередження корупції, в Латвії – Службу спеціальних розслідувань, в Німеччині – Федеральне кримінальне відомство. Є подібні підрозділи в США (федеральне бюро розслідувань) та у Великобританії. Наприклад у Великобританії вказані підрозділи вживають різноманітні заходи з метою пошуку корумпованих осіб серед поліцейських. З цією метою проводяться спеціальні таємні операції, здійснюється опитування осіб, надсилаються у відповідні органи запити, збирається інформація, що надходить як від постійних інформаторів, так і від осіб, що тимчасово співробітничають на конфіденційній основі. В ході антикорупційної діяльності наприклад поліція Великобританії запровадила «стратегію профілактики», яка полягає в ретельній перевірці кандидатів на посади поліцейських, створенні системи захисту інформації та обмеження доступу до неї відповідно до обсягу виконуваних завдань та займаної посади. При цьому, вживаються запобіжні заходи у вигляді розроблення індивідуальних планів дій, які повинні забезпечувати можливість постійного контролю за підозрюваними в протиправних діях працівниками, з метою відновлення довіри до нього або ж встановлення доказів фактів вчинення правопорушень [134,с.141-145].

В департаментах поліції США та Великобританії антикорупційні заходи уповноважені здійснювати відділи внутрішніх розслідувань (бюро по розслідуванню скарг). Вони наділені правом проведення оперативно-розшукової діяльності безпосередньо в поліції, включаючи агентурну роботу, оперативно - технічні засоби, штучне створення умов, за яких можливо перевірити працівника поліції на законослухняність. [356, с.15-16,47]. Разом з тим в літературі відзначається невисокий ступінь ефективності відділу скарг поліції, оскільки підданці Великобританії згідно традицій, що історично склалися, частіше віддають перевагу зверненню зі скаргою до цивільного суду [355,с.23-28]. При цьому, слід зазначити, що інформація відділу скарг поліції може використовуватися для підтримки скарг на поліцію, які розглядаються в цивільному суді.

На нашу думку, подібний порядок розгляду дисциплінарних питань очевидно є достатньо прийнятним для держав з розвинутим рівнем демократії та високої відповідальності за об’єктивність прийнятих рішень.

В США, де існує досить складна структура поліцейських підрозділів, служби, що займаються питаннями законності та дисципліни в самій поліції, також відзначаються різноманітністю. Так, в федеральній поліції – ФБР – для внутрішніх розслідувань існує відділ внутрішніх справ та етики, який незалежний від керівництва ФБР, підпорядкований безпосередньо міністру юстиції (ФБР входить до складу Міністерства юстиції США). Крім цього використовується постійне переміщення працівників з однієї ділянки роботи на іншу, це дозволяє зменшити можливість зрощування з місцевими органами і представниками організованої злочинності. Безпосередньо працівників ФБР, які зловживають посадою, перевіряє спеціальний відділ внутрішніх розслідувань [121,с.186].

В територіальній поліції для попередження і припинення правопорушень також існують відповідні підрозділи. Найменування даних підрозділів в різних штатах різне: внутрішніх справ, внутрішніх розслідувань, внутрішньої розвідки, етики. Так, в поліції міста Нью-Йорка створено відділ внутрішніх розслідувань та розвідки чисельністю одна тисяча працівників. Правда, він розслідує зловживання не тільки в поліції, а й в інших державних структурах міста. Справами поліції, в штаті якої 38 тис. чоловік, займається половина відділу, тобто 13 працівників на одну тисячу поліцейських. Начальник відділу є заступником комісара поліції міста, та має право безпосереднього виходу на мера [357].

У відділ надходять усі скарги на поліцейських, але розслідуються лише справи про злочини та резонансні проступки. Всі інші надсилаються на розгляд начальникам поліцейських дільниць. Для порівняння подібний порядок існує і в системі ОВС України, коли повідомлення про незначні порушення, що надходять в СВБ, для подальшої перевірки надсилаються в інспекцію по особовому складу УКЗ, або начальникам територіальних підрозділів. Ще однією позитивною обставиною, що може бути використана в діяльності СВБ, є інформаційно-технічне забезпечення вказаних підрозділів. Так, відділом використовується повне комп'ютерне досьє на кожного поліцейського з дня зарахування на службу і до виходу на пенсію. Відомості (про колег, з якими працював раніше, кого заарештовував, скарги, тощо) накопичуються самостійно, без участі кадрового апарату. Вважаємо даний досвід може бути застосовано в організації службової діяльності ДВБ МВС України.

В структурі поліції ФРН боротьбу з криміналізацією поліцейської системи здійснює структура, що має назву Внутрішня ревізія. Має вертикальну підпорядкованість та наглядає за дотриманням поліцейськими дисципліни та антикорупційних норм, оцінює їх професійні та морально-етичні якості. Крім цього, також діє інститут Уповноваженого з питань корупції, підпорядкованого керівникові поліції на федеральному та земельному рівнях. Вказана особа здійснює збір та реалізацію матеріалів щодо корупційних діянь, проводить консультаційну та координаційну роботу.

В державах Заходу нормативно закріплені спеціальні обмеження для працівників поліції. Коло існуючих обмежень, базується на п’яти основних принципах:

* повне підпорядкування вищому керівництву;
* присвячення себе публічній службі на користь державі та заборона на підприємницьку діяльність;
* особиста незацікавленність працівника, відмова від подарунків та винагород з боку недержавних організацій та приватних осіб;
* неразголошенння відомостей що стали відомі під час проходження служби;
* обмеження на участь в політічному житті [62, c.146-148].

Прикладом впливу національного менталітету на регламентацію поведінки поліцейских службовців може служити також категорична заборона для них в ряді мусульманських країн (Египет, Саудівська Аравія, Обєднані Арабські Емірати) на вживання спиртних напоїв та гру в азартні ігри. В Турції керівництво Головного управління безпеки МВС категорично заборонило своїм співробітникам спілкуватися з особами, внесеними в «чорний список». Він складається з близько 700 осіб, пов’язаних с мафією, причетних до наркобізнесу, «відмиванню» грошей та інших протиправних дій. Поліцейський, який двічі укрив факт спілкування с особами з «чорного списку», підлягає терміновому звільненню [62, с.151]. Використання даного досвіду в МВС України, ми вважаємо може суттєво сприяти запобіганню негативного впливу на працівників міліції з боку кримінального середовища.

Така сувора практика зовсім не є виключенням для поліцейських підрозділів багатьох країн. Так, в Косово, Боснії та Герцеговині для співробітників місцевої поліції забороняється їх присутність в будь яких місцях, де може порушуватися закон, якщо це прямо не пов’язано з їх функціональними обов’язками [317, 109]. Для представників Цивільної поліції ООН також встановлюється категорична офіційна заборона на відвідування (за виключенням виконання службових завдань) ресторанів, барів та інших закладів відпочинку, які фігурують в «чорному списку» як місця, де може здійснюватися нелегальна торгівля наркотиками, проституція, а володарі їх можуть підозрюватися в контрабанді, «відмиванні» грошей та торгівлі людьми [318].

У зв’язку з викладеним вище, особливе місце в профілактиці правопорушень працівників міліції займає питання не тільки чіткого розділу дисциплінарних та кримінальних вчинків, але й визначення всього об’єму можливих правопорушень з їх чіткою дефініцією в нормативних актах. Такої думки дотримується більшість оперативних працівників, що прийняли участь у розслідуванні (ДВБ -69,3%; інші оперативні служби- 49,7%) [Додаток А., табл.. А.13; 320, c.106].

В Грузії в результаті проведення реорганізації органів внутрішніх справ був створений контролюючий орган — Генеральна інспекція. Її співробітники постійно «відвідують» низові підрозділи. В результаті діяльності Генеральної інспекції за роки реформ державний апарат безперервно і наполегливо чиститься від корупції. У перші роки з оновленого МВС було звільнено або потрапило за грати кілька сотень співробітників.

В Російській Федерації питання запобігання злочинам в системі ОВС також є актуальним, тому державою вживаються відповідні заходи щодо протидії негативним явищам. З цією метою, на базі інспекцій по особовому складу кадрових підрозділів МВС в грудні 1995 року було створено службу «собственной безопасности» (власної безпеки). Причинами створення даної служби були такі фактори, як відсутність надійного механізму відомчого контролю, повноти та достовірності обліку осіб що скоїли правопорушення, наявні недоліки та прорахунки в оперативно-службовій діяльності. Загалом вказані підстави цілком відповідають проблемам того часу які були наявними і в Україні. З метою активізації роботи по забезпеченню особистої безпеки та укріпленню законності в діяльності органів внутрішніх справ в грудні 1995 року згідно ст.10 Закону Російської Федерації «Об основах государственной службы в Российской Федерации» було створено Управління «собственной безопасности» (власної безпеки) МВС Росії, наказом МВС від 26 лютого 1996 року інспекції по особовому складу було виведено зі складу Управлінь кадрів МВС, ГУВС, УВС, УВСТ та за рахунок їхньої штатної чисельності було створено Управління (відділи) власної безпеки («собственной безопасности»).

В теперішній час, згідно положень п.11 статі 12 Федерального Закону «О полиции» підрозділи поліції забов’язані здійснювати оперативно-розшукову діяльність з метою виявлення, попередження, припинення та розкриття злочинів, забезпечення особистої безпеки, а також в інших цілях, які передбачені законом. Вказані обов’язки безпосередньо виконують підрозділи власної безпеки («собственной безопасности»). «Департамент собственной безопасности» (ДСБ) МВС Росії є самостійним структурним підрозділом центрального апарату міністерства. В оперативно-службовій діяльності підпорядковується особисто Міністру внутрішніх справ, та керує діяльністю територіальних підрозділів на місцях. Департамент було засновано на базі Головного управління власної безпеки (собственной безопасности) в листопаді 2004 року у зв’язку з реорганізацією міністерства внутрішніх справ, проведеної на підставі Указу Президента Російської Федерації від 5 листопада 2004 року № 1407. В своїй діяльності ДСБ керується Конституцією РФ, договорами Російської Федерації з іншими державами, нормами міжнародного права, федеральними конституційними законами, та іншими нормативно-правовими актами МВС Росії. Робота департаменту здійснюється на підставі принципів законності, поваги до прав та свобод людини, принципу конспірації, використання гласних та негласних методів оперативно-розшукової діяльності.

 Основними завданнями служби є:

1. Запобігання проникненню в органи внутрішніх справ Російської Федерації і Федеральну міграційну службу (ФМС Росії) осіб, які мають протиправну мету.

2. Попередження, виявлення і припинення злочинів і корупційних зв'язків із боку працівників, федеральних державних службовців, працівників органів внутрішніх справ та ФМС Росії.

3. Забезпечення державного соціального захисту співробітників органів внутрішніх справ та їх близьких.

 Основні функції служби:

- організація та здійснення аналізу та прогнозування, реалізація заходів забезпечення власної безпеки органів внутрішніх справ та ФМС Росії;

- аналіз в межах своєї компетенції ефективності заходів, прийнятих підрозділами власної безпеки органів внутрішніх справ та реалізація заходів у встановленій галузі діяльності;

- узагальнення і аналіз практики застосування законодавства Російської Федерації у сфері оперативно-розшукової діяльності підрозділів власної безпеки органів внутрішніх справ, організація забезпечення державного соціального захисту співробітників органів внутрішніх справ України та їх близьких, здійснення правових, організаційних та інших заходів для підвищення ефективності діяльності підрозділів власної безпеки органів внутрішніх справ у цьому напрямі;

- координація діяльності підрозділів міністерства і ФМС Росії з питань забезпечення власної безпеки органів внутрішніх справ та ФМС Росії;

- виявлення і усунення умов, які сприяють здійсненню злочинів співробітниками, федеральними державними службовцями та працівниками органів внутрішніх справ та ФМС Росії;

- проведення перевірок кандидатів на керівні посади в підрозділи системи органів внутрішніх справ та ФМС Росії, призначення кандидатів, які рекомендуються у встановленому порядку погоджується з Департаментом;

- пропаганда і інформування населення про результати діяльності підрозділів власної безпеки органів внутрішніх справ. Так з метою пропаганди та інформування населення про позитивні результати оперативно-службової діяльності Служби властної (собственной) безпеки на одному з телевізійних каналів Росії (ДТВ) періодично виходить в ефір програма з сюжетами основаними на реальних фактах службової діяльності підрозділів Служби. За результатами аналізу сюжетів вказаних програм слід визначити, що вони здійснюють вплив на формування позивної оцінки діяльності підрозділів «собственной безопасности», та формують позитивний імідж даної служби та органів внутрішніх справ взагалі. Вказаний досвід є досить позитивним, та на наш погляд може бути цілком доречним для застосування з метою формування позитивного відношення та поваги до діяльності ДВБ МВС в Україні.

З метою попередження корупційних та інших протиправних діянь з боку працівників поліції, згідно ст.30 Закону «О полиции» законодавчо закріплено ряд спеціальних заборон, пов’язаних з службою в поліції.

При порівнянні з правовими нормами нормативних актів що регламентують боротьбу з корупцією в Україні, слід зазначити, що в них є значна кількість аналогічних за змістом положень. При цьому, згідно оцінки нормативних положень, закріплених у вказаному російському Законі, на наш погляд, вони мають більш широкий спектр антикорупційної дії ніж антикорупційне законодавство України .

Таким чином, в ході порівняльного аналізу нормативного забезпечення діяльності підрозділів «собственной безопасности» в Росії та внутрішньої безпеки в Україні, слід зазначити, що, прослідковуються деякі відмінності в структурній організації та підпорядкованості вказаних суб’єктів правоохоронної діяльності. Деякі відмінності простежуються також і в законодавчих підставах діяльності вказаних служб. Так в Росії «Департамент собственной безопасности» є самостійним структурним підрозділом центрального апарату міністерства. В оперативно-службовій діяльності підпорядковується особисто Міністру внутрішніх справ. В Україні ДВБ також, згідно нормативних актів, підпорядковується безпосередньо Міністру але при цьому до червня 2011 року служба входила в структуру ГУБОЗ МВС, та формально і на практиці її діяльність залежала від рішень начальника даного підрозділу. Також слід зазначити, що в основних завданнях та функціях обидві (вітчизняна та російська) служби мають в цілому аналогічні ознаки.

Подібні за функціями служби існують і в інших державах колишнього Радянського Союзу. Так з метою порівняльного аналізу може бути використана історія створення та існування подібної за функціями з СВБ служби в республіці Беларусь. Головне управлення «собственной» (особистої) безпеки Міністерства внутрішніх справ Республіки Беларусь (далі ГУСБ) — є самостійним оперативним підрозділом Міністерства внутрішніх справ Республіки Беларусь, яке здійснює попередження, виявлення та запобігання правопорушень, які вчиняються співробітниками органів внутрішніх справ та військовослужбовцями внутрішніх військ, а також контроль за організацією захисту співробітників органів внутрішніх справ (їх близькіх родичів) від протиправних дій у зв’язку з виконанням ними службових обов’язків.

 Основні завдання ГУСБ:

1. попередження, виявлення та запобігання правонарушенням, які вчиняються співробітниками органів внутрішніх справ;

2. проведення:

— службових перевірок за ініціативою, за виявленими правопорушеннями, які скоєні співробітниками органів внутрішних справ;

— спеціальних заходів по запобіганню прийому на службу в органи внутрішніх справ осіб, які переслідують протиправні цілі;

3. виявлення причин та умов, які сприяють скоєнню правопорушень співробітниками органів внутрішніх справ;

4. контроль за організацією державного захисту співробітників органів внутрішніх справ (їх близьких родичів) від загрози протиправних посягань на їх життя, здоров’я та майно, скоєних у зв’язку з виконанням ними службових обов’язків;

 Основні функції служби:

УСБ відповідно з поставленими завданями:

1. проводить оперативно-розшукові заходи, які направленні на попередження, виявлення та запобігання:

— правопорушень та злочинів, які вчинені співробітниками органів внутрішніх справ;

— випадків прийому на службу в органи внутрішніх справ осіб, які переслідують протиправні цілі

2. здійснюють оперативний контроль за забеспеченням безпечного функціонування обслуговуємих органів та підрозділів внутрішніх справ;

3. організація контролю за забезпеченням органами внутрішніх справ безпеки співробітників органів внутрішніх справ (їх близьких родичів), а також звільнених співробітників органів внутрішніх справ, якщо замах на їх життя, здоров’я та майно пов’язано з їх службовою діяльністю в органах внутрішних справ;

4. организують розгляд пропозицій, заяв та скарг громадян, що надходять до УСБ, а також публікацій в засобах масової інформації про протиправну діяльності співробітників органів внутрішніх справ;

5. проводять службові перевірки по скаргах, заявах та іншій інформації про правопорушення та злочини які готуються, або вчинені;

6. здійснюють в установленому порядку оперативне супроводження кримінальних справ, службових перевірок, що проводяться по злочинам, які вчинені співробітниками органів внутрішніх справ;

7. проводять перевірки кандидатів на заміщення посад основної та обліково-контрольної номенклатури.

З метою формування більш повного та об’єктивного поняття про службу «собственной безопасности» в Республіці Беларусь та її перспективи розвитку слід звернутися до історії її створення. З метою активізації роботи по забезпеченню особистої (власної) безпеки та укреплення законності в органах внутрішних справ в грудні 1995 року в системі Міністерства внутрішніх справ Республіки Беларусь на базі раніше існуючого в управленні кадрів Інспекції по особовому складу була створена «Служба собственной безопасности».

В ході історичного розвитку служби вдосконалювались форми та методи оперативно-службової діяльності. В квітні 2001 року були прийняті нові положення про підрозділи «собственной безопасности» органів внутрішніх справ. Утворена єдина система підрозділів «собственной безопасности» в територіальних органах внутрішніх справ. В організації работи служби головний акцент було зроблено на активізацію оперативно-розшукової діяльності та підвищення еффективності заходів упереджуючого характеру.

В травні 2003 року рішенням колегії Міністерства внутрішніх справ затвержена Концепція забезпечення «власної безпеки» («собственной безопасности») органів внутрішніх справ Республіки Беларусь.

Наказом № 024 МВС РБ від 17.04.2008 «О создании 3-го управления ГУСБ МВД РБ» було створено 3-е управління ГУСБ МВД Республіки Беларусь, яке продовжує свою діяльність на вказаному напрямку.

Порівняльний аналіз напрямків та форм діяльності ГУСБ МВД Республіки Беларусь та ДВБ МВС України звернути увагу що в цілому функції та завдання даних служб є за змістом аналогічні. При цьому досить важливою відмінністю в діяльності білоруських колег є положення згідно якого вони здійснюють організацію контролю за забезпеченням органами внутрішніх справ безпеки не тільки діючих співробітників органів внутрішніх справ (їх близьких родичів), а також і звільнених співробітників органів внутрішніх справ, якщо замах на їх життя, здоров’я та майно пов’язано з їх службовою діяльністю в органах внутрішніх справ. Вважаємо що вказане положення є актуальним для нашої держави та може бути законодавчо закріплено та впроваджено в діяльність ДВБ МВС України. Також заслуговує уваги позитивний досвід Білорусі щодо затвердження Концепції «власної безпеки» ОВС.

Таким чином у країнах світу в поліцях існують спеціальні служби внутрішньої безпеки, які відповідно до національного законодавства та відомчих нормативних актів виконують наступні функції:

* розгляд, перевірка та проведення службового розслідування скарг громадян на неправомірні дії та зловживання працівників поліції;
* розгляд результатів розслідування, з метою аналізу та визначення основних типових схем протиправних дій працівників поліції;
* аналіз даних про отримання прибутків працівниками поліції, податкових декларацій, інших платіжних відомостей, в тому числі про понаднормативну роботу, з метою виявлення можливих корупційнихо дій;
* проведення інспекційних перевірок з метою виявлення ознак корупції;
* пошук іншої інформації від громадян та працівників поліції щодо фактів корупції.

Для забезпечення вказаних функцій у різних країнах здійснюється низка заходів:

* розробляється «стратегія профілактики», яка полягає в ретельній перевірці кандидатів на посади поліцейських, створенні системи захисту інформації та обмеження доступу до неї відповідно до обсягу виконуваних завдань та займаної посади (Великобританія);
* відділи внутрішніх розслідувань (бюро по розслідуванню скарг) наділені правом проведення оперативно-розшукової діяльності безпосередньо в поліції, включаючи агентурну роботу, оперативно - технічні засоби, штучне створення умов, за яких можливо перевірити працівника поліції на законослухняність (Великобританія, США);
* створюється система інформаційно-технічного забезпечення вказаних підрозділів у вигляді повних комп'ютерних досьє на кожного поліцейського з дня зарахування на службу і до виходу на пенсію (ОБСЕ);
* створюються Централізовані реєстри корумпованих осіб, до якого включаються особи, що притягуються до дисциплінарної, адміністративної або кримінальної відповідальності за корупційні діяння (Данія);
* заборона працівникам поліції спілкуватися з особами, внесеними в «чорний список» - особи, пов’язані с мафією, причетні до наркобізнесу,д «відмиванню» грошей та інших протиправних дій (Турція);
* затвердження Концепції «власної безпеки» ОВС (країни СНД).

Враховуючи досвід поліцейських установ інших країн, слід розглядати підрозділи служби внутрішньої безпеки ОВС як складову системи служб внутрішньої безпеки правоохоронних органів України:

- Державна пенітенціарна служба України має у своєму складі підрозділи власної внутрішньої безпеки, завданням яких є попередження та запобігання протиправним проявам з боку особового складу департаменту виконання покарань [Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18 лютого 1992 р. // ВВР. – 2011. - N 32. - Ст.314.];

- у структурі Державної податкової адміністрації функціонує створено Управління внутрішньої безпеки ДПА України, до структури якого входять відділи внутрішній безпеки при обласних податкових адміністраціях [Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18 лютого 1992 р. // ВВР. – 2011. - N 32. - Ст.314];

- в системі Служби безпеки України створені підрозділи внутрішньої безпеки вони виконують перед усім запобіжні завдання, при цьому функції проведення дізнання практично обмежені [Закон України «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 р. // ВВР. – 2011. - N 10. - Ст.63.];

- у 2011 році Генеральним прокурором України на виконання Закону України «Про засади запобігання і [протидії корупції](http://www.golosua.com/ua/main/article/politika/20111027_poka-v-ukraine-ne-budet-iskorenena-korruptsiya-poborot-reyderstvo-ne-udastsya-korolevskaya)» в прокуратурах обласного рівня утворені відповідні підрозділи з питань внутрішньої безпеки та працюють «телефони довіри» [];

- у службі Служби зовнішньої розвідки України створені підрозділи власної безпеки [Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18 лютого 1992 р. // ВВР. – 2011. - N 32. - Ст.314.];

- у розвідувального органі Міністерства оборони України існують підрозділи власної безпеки.і [Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18 лютого 1992 р. // ВВР. – 2011. - N 32. - Ст.314.]

- в структурі Державної прикордонної служби України створені спеціальні підрозділи забезпечення внутрішньої безпеки та власної безпеки [Закон України «Про Державну прикордонну службу України» від 3 квітня 2002 р.// ВВР, 2011. - N 32. - Ст.316. ].

Всі означені служби мають право здійснювати оперативно-розшукову діяльність з метою вирішення своїх завдань:

- запобігання, виявлення та припинення корупційних діянь і інших правопорушень серед працівників свїх підрозділів

- запобігання, виявлення і припинення злочинів у сфері службової діяльності, а також інших правопорушень з боку своїх тпрацівників;

- забезпечення безпеки діяльності правоохоронних органів, а також захисту співробітників від протиправних посягань, пов'язаних з виконанням ними службових обов'язків;

- аналіз наявних даних і прогнозування на підставі отриманої оперативної інформації динаміки негативних процесів в правоохоронних органах;

- забезпечення взаємодії із правоохоронними органами, громадськими та міжнародними організаціями з питань протидії корупції.

Стосовно нормативного регулювання діяльності служби внутрішньої безпеки перш за все необхідно вивчити положення Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення організаційно-правових основ боротьби із злочинністю та корупцією» прийнятого Верховною Радою 12.05.2011 року були внесені зміни до деяких нормативно-правових актів України (Законів України "Про міліцію", "Про оперативно-розшукову діяльність" та "Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю").

 На підставі прийнятого нормативного акту здійснено зміну в підпорядкованості та організації службової діяльності реорганізованої структури. При підготовці нормативного акту, що затвердив правові основи діяльності ВБ були враховані норми закону України «Про засади запобігання та протидії корупції», Положення про міністерство внутрішніх справ України, що затверджене Указом Президента України від 6 квітня 2011 року №383.

На сьогодні основним нормативним актом МВС, що регламентує діяльність Департаменту внутрішньої безпеки МВС України (ДВБ МВС України), є Положення про підрозділи внутрішньої безпеки МВС України затверджене Наказом МВС України від 08.06.2011 №310 дск.

Означений нормативний акт визначив основним завданням підрозділів внутрішньої безпеки окремо визначені формування та забезпечення реалізації заходів з питань внутрішньої безпеки в системі МВС. Не визначивши при цьому її зміст та складові.

Окрім того основними до завдань підрозділів внутрішньої безпеки відносяться виявлення, попередження та припинення злочинних, корупційних та інших протиправних діянь, що готуються або вчинені працівниками органів та підрозділів внутрішніх спрвав, а також захист посадових осіб органів внутрішніх справ України від перешкоджання їм у виконанні службових обов’язків.

Основними функціями ДВБ згідно означенного положення є:

* виявлення осіб, які намагаються втягти працівників ОВС у злочинну та корупційну діяльність, здійснення профілактичних заходів щодо них, а за наявності достатніх законних підстав документування вказаних протиправних дій;

- координація та проведення заходів щодо протидії фактам поширення завідомо неправдивих відомостей, які дискредитують систему Міністерства;

- здійснення заходів щодо аналізу та проведення необхідних перевірок з питання дотримання ОВС: режиму збереження інформації з обмеженим доступом; порядку організації роботи щодо доступу на режимні об’єкти; вимог щодо запобігання проникнення на службу в ОВС осіб, які мають злочинні або корисливі наміри;

- координація дій та участь у заходах щодо виявлення, попередження, припинення та документування протиправних посягань на життя і здоров`я працівників ОВС, учнення яких пов’язано з виконанням ними службових обов’язків;

- здійснення комплексу оперативно – розшукових заходів, спрямованних на виявлення, попередження, припинення та документування злочинів, корупційних та інших протиправних діянь, що готуються або вчинені працівниками ОВС;

- здійснення оперативного обслуговування ОВС з метою своєчасного отримання даних про факти злочинних, корупційних та інших протиправних діянь, що готуються або вчинені працівниками ОВС, а також даних необхідних для виконання інших завдань за напрямками роботи підрозділів внутрішньої безпеки;

- проведення профілактичної роботи в підрозділах ОВС з проблем запобігання та протидії злочинним, корупційним та іншим протиправним діянням серед працівників міліції і т. ін.

Таким порівнянні з завданнями та функціями ДВБ МВС України підрозділи внутрішньої (власної) безпеки інших правоохоронних органів мають менший за напрямками діяльності перелік та відповідно меньше повноважень при отриманні оперативної інформації та здійсненні її подальшої перевірки.

Слід зазначити, що підрозділи ДВБ у своїй діяльності постійно взаємодіють з органами прокуратури та СБУ іншими правоохоронними структурам. Так, усі зібрані матеріали стосовно неправомірних дій працівників міліції, у яких простежуються ознаки злочину, направляються до органів прокуратури для прийняття відповідного рішення. Також працівники прокуратури залучаються до заходів із документування випадків отримання правоохоронцями хабарів та інших протиправних дій. Це залучення дозволяє більш професійно та динамічно проводити процесуальне документування злочинів, що вчиняються працівниками ОВС.

Що стосується взаємодії підрозділів ВБ з СБУ, то слід зазначити, що згідно нормативних актів, існує обмін інформацією між двома структурами з питань протиправних дії співробітників обох відомств. Також проводяться спільні оперативно-розшукові заходи по документуванню працівників міліції хабарників та інших злочинців. З метою покращення цієї взаємодії ДВБ розроблено Інструкцію про порядок організації обміну інформацією між структурними підрозділами МВС, СБУ, ДПА, Держприкордонслужби та Держмитслужби в діяльності з виявлення та припинення корупційних діянь в правоохоронних органах, вказаний документ зареєстровано в Міністерстві юстиції України.

З огляду на питання боротьби з корупцією в органах виконавчої влади та забезпечення внутрішньої безпеки слід зазначити, що за дорученням Прем’єр-міністра України від 31.07.2009 №35831/4/1-09 Міністерством внутрішніх справ було опрацьовано та в цілому погоджено розроблений представниками проекту Третього компоненту Порогової Програми «Виклики тисячоліття» проекти постанови Кабінету Міністрів України «Про службу внутрішнього контролю центрального, місцевого органу виконавчої влади» В подальшому, з метою запобігання та протидії корупції в органах виконавчої влади, Постановою Кабінету міністрів України від 8 грудня 2009 р. N 1422 затверджено «Типове положення про підрозділ органу виконавчої влади з питань запобігання та протидії корупції» [60].

Згідно вказаного Положення підрозділ з питань запобігання та протидії корупції (департамент, управління, відділ, сектор) утворюється з метою здійснення запобіжної діяльності на вказаних напрямках.

Зазначені в Положені напрямки службової діяльності даних підрозділів призначені для здійснення суттєвого впливу на стабілізацію діяльності державних органів. Головним завданням даного нормативного акту є подолання негативних тенденцій щодо корупційних проявів в органах виконавчої влади. Вважаємо, що позитивний досвід службової діяльності підрозділів ДВБ МВС України на напрямках запобігання злочинам доречно використовувати для методичного забезпечення утворених згідно даного нормативного акту підрозділів з антикорупційними функціями.

Проведений аналіз чинної нормативної бази дозволяє визначити, що вона не відповідає вимогам часу (51,7% -працівники ДВБ; 49,6% - оперативни працівники інших підрозділів) [Додаток А., табл. А. 14]. Таким чином тільки у 2 з 94 пунктів Положення є вказівка на здійснення оперативно-розшукової діяльностію Окрім того, не розкрито зміст внутрішньої безпеки ОВС (71,8% -працівники ДВБ; 51,6% - оперативни працівники інших підрозділів), декларативність норм Положення(51,7% -працівники ДВБ; 49,6% - оперативни працівники інших підрозділів), не визначеність особливості ОРД та агентурної роботи серед особового складу ОВС (51,4% -працівники ДВБ; 48,6% - оперативни працівники інших підрозділів), не визначеність концепція розвитку ДВБ відповідно до світових стандартів та досвіду поліції країн світу (67,7% -працівники ДВБ; 51,4% - оперативни працівники інших підрозділів)(53,7% -працівники ДВБ; 62,7% - оперативни працівники інших підрозділів), не конкретизований зміст та організація взаємодії ДВБ з іншими правоохоронними органами (46,9% -працівники ДВБ; 62,3% - оперативни працівники інших підрозділів) [Додаток А., табл. А. 15]. Окрім того відсутня настанова з організації та тактики оперативно-службової діяльності підрозділів внутрішньої безпеки МВС України (67,8% -працівники ДВБ; 62,8% - оперативни працівники інших підрозділів) ) [Додаток А., табл. А. 15].

Кожен з пунктів Положення повинен бути конкретизований з організаційних та тактичних позицій у відповідному нормативному акті.

Враховуючи світовий досвід вирішення існуючих проблем може бути розробка комплексної програми вдосконалення правового регулювання діяльності підрозділів внутрішньої безпеки ОВД.

Програма вдосконалення правового регулювання діяльності підрозділів внутрішньої безпеки МВС України (далі - Програма) має бути багатопланов і в той же час цілісним документом, який за допомогою послідовної, поетапної реалізації передбачених нею заходів вивів би вказані підрозділи на. якісно новий рівень діяльності. Основою для розробки цієї Програми може служити Концепція вдосконалення правового забезпечення організації і діяльності системи МВС України.

Програма повинна передбачати проведення комплексу заходів по правовому регулюванню найважливіших напрямів діяльності даних ДВБ і бути ресурсно-забезпеченою. Доведено, що це надасть їй властивість реальності.

Одним з найважливіших заходів правового характеру є розробка пакету нормативно-правових актів, в якому були б враховані і усунені відмічені вище недоліки. На нашу та думку респондентів нашого опитування, до цих актів, повинні входити:

1. Концепція розвитку підрозділів внутрішньої безпеки МВС України.

2. Настанова про організацію і тактику оперативно – службової діяльності підрозділів внутрішньої безпеки органів внутрішніх справ України.

3. Інструкція про порядок проведення службових перевірок по правопорушеннях, здійснених працівниками органів внутрішніх справ України [Додаток А, табл. А.13 ].

На наш погляд Концепції розвитку підрозділів внутрішньої безпеки Міністерства внутрішніх справ України (далі - Концепція) викликана необхідністю надання їх діяльності цілеспрямованого характеру, визначення пріоритетів на найближчу і віддалену перспективу, істотного коригування концептуальних підходів до їх розвитку.

Окрім того в Концепції повинні знайти віддзеркалення найважливіші завдання, рішення яких повинне привести до досягнення кінцевої мети - приведення підрозділів власної безпеки органів внутрішніх справ в стан, що дозволяє гарантувати надійний захист системи МВС України від проникнення в неї осіб, переслідуючих протиправні цілі, особового складу і їх близьких від злочинних посягань, а також забезпечити якісне поліпшення стану законності в її діяльності. До таких завдань слід віднести:

 - створення оновленої моделі забезпечення внутрішньої безпеки в МВС України, адекватної радикальним змінам, що сталися в украънському суспільстві;

 - приведення рівня забезпечення внутрішньої безпеки ОВД України до світового стандарту та створення сучасної системи нормативно-правового регулювання всіх напрямів діяльності ДВБ України;

 - поліпшення показників оперативно-службової діяльності підрозділів власної безпеки МВС України;

- якісне зміцнення стану законності, створення в органах і підрозділах МВС України стійкого морально-психологічного клімату і обстановки нетерпимості до порушень законності і дисципліни.

Настанова про організацію і тактику оперативно – службової діяльності підрозділів внутрішньої безпеки органів внутрішніх справ України, повиннна передбачити наступні розділи:

**«Розділ І. Загальні положення.**

*Цей розділ повинен містити: поняття та структуру внутрішньої безпеки ОВС, функції і завдання підрозділів внутрішньої безпеки щодо її забезпечення правовими, організаційними, оперативно-розшукової та іншими заходами; загальні і спеціальні принципи здійснення оперативно-службової діяльності підрозділами внутрішньої МВС України; структуру та завдання окремих підрозділів служби внутрішньої безпеки, їх права та обов`язки; підстави та особливості здійснення оперативно-розшукової діяльності серед персоналу ОВС; засоби, методи та заходи, які використовуються під час вирішення завдань оперативно-службової діяльності; напрямки використання матеріалів отриманих під час оперативно-розшукової діяльності; суть, порядок, форми та організація взаємодії з іншими структурними підрозділами ОВС та службами внутрішньої (власної) безпеки інших правоохоронних органів; нагляд та контроль за дотриманням законності при здійсненні оперативно-розшукової діяльності.*

**Розділ ІІ. Організаційні основиви попередження, виявлення та припинення та документування злочинів.**

 **2.1. Організація попередження злочинів.**

*Цей розділ повинен містити: мету, завдання та напрямки попередження злочинів, задачі і компетенцію всіх структурних підрозділів и внутрішньої безпеки МВС України кримінально-виконавчої системи щодо попередження злочинів; специфічні особливості діяльності структурних підрозділів внутрішньої безпеки МВС України різних рівнів: підстави використання негласних сил, засобів та методів у попередженні злочинів; складові частини попереджувальної діяльності: профілактика, запобігання, припинення злочинів; функції підрозділів внутрішньої безпеки щодо попередження, виявлення та припинення та документування злочинів; загальні основи керівництва попереджувальною діяльністю структурних підрозділів внутрішньої безпеки МВС; порядок отримання та використання оперативної та іншої інформації щодо попередження злочинів; основи планування попереджувальної діяльності; основи моніторингу оперативної обстановки на обєктах оперативного обслуговування підрозділів внутрішньої безпеки МВС; організація внутрішньої та зовнішньої взаємодії.*

**2.2. Загальна профілактика.**

*Права і обов`язки співробітників структурних підрозділів внутрішньої безпеки МВС щодо профілактики злочинів; порядок отримання та використання інформації про причини і умови здійснення злочинів; форми впливу на причини та умови здійснення правопорушень; порядок контролю за усуненням цих умов в ОВС.*

**2.3. Індивідуальна профілактика.**

*Категорії персоналу та інших осіб, відносно яких необхідно проводити попереджувальні заходи в ОВС та у злочинному середовищи; організація отримання та використання інформації про таких осіб; підстави і порядок становлення та зняття їх з обліку; порядок та організація проведення заходів індивідуального впливу, а також контроль його результатів; використання гласних та негласних сил, засобів та заходів для здійснення профілактичного впливу; порядок та форми офіційного попередження осіб, від яких можливо очікувати підготовку та вчинення злочинів.*

**2.4. Облік і звітність попереджувальної роботи.**

*Основні критерії оцінки ефективності роботи підрозділів внутрішньої безпеки МВС щодо попередження злочинів; форми обліку діяльності структурних підрозділів и ДВБ з метою забезпечення внутрішньої безпеки*

**Розділ ІІІ. Організація та тактика використання сил, засобів, методів та заходів оперативно-розшукової діяльності підрозділами служби внутрішньої безпеки**

**3.1. Робота з агентурним апаратом.**

*Розділ повинен складатися з норм, які визначають суб`єкти агентурної роботи; особливості агентурної роботи серед персоналу ОВС; визначення осіб, яких забороняється залучати до виконання оперативних завдань; категорії та порядок залучення до складу агентурного апарату; документальне оформлення негласного співробітництва; принципи агентурної роботи; права, обов`язки та соціальні гарантії агентів та інформаторів; напрямки та завдання використання негласних співробітників; порядок використання негласних співробітників для розробки персоналу ОВС з метою оперативно-розшукового запобігання злочинів; види та порядок встановлення оперативних контактів; завдання, напрямки та тактико-психологіяні основи встановлення оперативних контактів ; порядок використання інформації, отриманої від агентів, інформаторів та оперативних контактів.*

**3.2. Організація та тактика здійснення оперативно-розшукових заходів**

*Розділ повинен містити норми, що регламентують: перелік та зміст оперативно-розшукових заходів; особливості та процедура їх використання підрозділам служби внутрішньої безпеки під час оперативно-розшукового та кримінального провадження; напрямки використання результатів ОРЗ.*

**3.3. Інформаційно - аналітичне забезпечення оперативно-службової діяльності підрозділів внутрішньої безпеки.**

*Розділ повинен містити норми, що регламентують: види, підстави та порядок заведення оперативно-розшукових справ; порядок реєстрації оперативно-розшукових справ; термін заведення ОРС, термін роботи по справі; порядок припинення ОРС; порядок заведення, термін та припинення облікових справ; порядок ведення контрольно-спостережної справи на обєкти обслуговування; завдання та загальні засади створення автоматизованих банків даних оперативного призначення; види ручних та автоматизованих картотек; порядок формування комп'ютерних досьє на персонал ОВС.*

 **3.3. Організація взаємодії зі службами внутрішньої (власної) безпеки під час здійснення оперативно-розшукової діяльності.**

*Поняття, завдання, форми і види взаємодії; особливості організації взаємодії в залежності від задач, що вирішуються; порядок передачі оперативної інформації іншим суб`єктам взаємодії; особливості використання сил, засобів та негласного апарату служб внутрішньої безпеки МВС. СБУ, ДПСУ, ДПА та інших для рішення завдань забезпечення внутрішньої безпеки.*

Проведений у підрозділі 2.3. та в цілому у другому розділі аналіз правового регулювання діяльності підрозділів внутрішньої безпеки щодо оперативно-розшукового запобігання злочинів, дозволяє зробити деякі попередні висновки. Перш за все необхідність внесення ряду змін у діючі законодавчі акти, які складають правову основу оперативно-розшукової діяльності, спрямованих на законодавче закріплення завдань підрозділів внутрішніх справ, спеціальних принципів та переліку заходів ОРД, удосконалення механізму використання результатів оперативно-розшукового заплбігання з метою вирішення існуючих завдань оперативно-службової діяльності підрозділів внутрішньої безпеки.

Узагальнюючи викладене у цьому підрозділі, слід підкреслити, що нами зроблена спроба з`ясування проблем і шляхів удосконалення правової основи та відомчого нормативного регулювання оперативно-розшукової діяльності. В той же час слід погодитися з В.Я.Тацієм, М.М.Міхеєнко та О.Г.Свєтловим, що всі зміни у законодавчих актах повинні бути скоординовані [Тацiй В. Кодифiкацiя кримiнального законодатства України: новi пiдходи // Принципи кодифiкацiї законодавства України: Матерiали другої всеукраїнської науково-практичної конференцiї. - Харкiв, 1993. - С. 20-22., С. 20-22.].