

УДК 351.743(477)

ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ЕТИЧНИХ ЗАСОБІВ

Сергій ШАТРАВА,

кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративної діяльності поліції
Харківського національного університету внутрішніх справ

SUMMARY

The article emphasizes the need for the Code of Ethics of the police as having European development of our country is the need to establish common European principles and guidelines for the overall objectives, efficiency and accountability of the police to ensure security and individual rights in a democratic society based on the rule of law. Substantiates that in the field of service in the police in many cases, moral, professional and ethical regulation is replaced by legal regulation. Proved that the code of ethics is an important tool in the fight against corruption and secrecy of public administration.

Key words: corruption, combating and preventing corruption, minimize corruption, combating corruption instruments, organs of the National Police, ethical standards, codes of ethics, rules of ethics.

АНОТАЦІЯ

В статті наголошується на необхідності прийняття Етичного кодексу працівника поліції, оскільки, враховуючи європейський розвиток нашої держави, є необхідність встановлення загальних європейських принципів і керівних принципів для загальних цілей, ефективності та відповідальності поліції із забезпечення безпеки і прав особи в демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві права. Обґрунтовується, що у сфері проходження служби в поліції у багатьох випадках моральна, професійно-етична регуляція замінюється регуляцією правовою. Доведено, що етичний кодекс є важливим засобом боротьби з корупцією та закритістю публічного управління.

Ключові слова: корупція, протидія та запобігання корупції, мінімізації проявів корупції, інструменти протидії корупції, органи Національної поліції, етичні норми, етичні кодекси, правила етичної поведінки.

Постановка проблеми. Реалізація державно-управлінських владних повноважень часто супроводжується можливістю використовувати владу та повноваження у власних інтересах. Корупція як зловживання посадовою особою своїм службовим становищем спричиняє безумовну шкоду інтересам держави й суспільства. Для боротьби із цим явищем у державному управлінні мають бути використані різноманітні заходи, серед яких не останнє місце належить етичним засобам запобігання та протидії корупції [1, с. 398].

Варто зазначити, що суспільне призначення діяльності Національної поліції полягає у реалізації державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку шляхом сумлінного виконання поліцейськими покладених на них службових обов'язків [2].

В той же час поведінка поліцейських має відповідати очікуванням громадськості й забезпечувати довіру суспільства та громадян до поліції, сприяти реалізації прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, визначених Конституцією України і законами України.

Актуальність теми. Серед наукових робіт, присвячених проблемі протидії корупції у правоохоронних органах, доцільно вказати на праці вітчизняних вчених: С.М. Альфорова, О.М. Бандурки, М.Ю. Бездольного, О.В. Джафарової, І.А. Дьоміна, Д.Г. Заброди, В.А. Завгороднього, Д.І. Йосифовича, М.І. Мельника, Є.В. Невмержицького, О.М. Охотнікова, О.Я. Прохоренка, С.С. Рогольського, С.С. Серьогіна, М.М. Тищенко, О.В. Ткаченка, Р.М. Тучака, І.І. Яцківа тощо.

Отже, **метою статті** є дослідження місця етичних засобів запобігання та протидії корупції в діяльності органів Національної поліції України.

Виклад основного матеріалу. Спочатку варто вказати на позицію С.М. Альфорова, який виокремлює об'єктивні та суб'єктивні причини, що зумовлюють існування корупції в органах внутрішніх справ. Так, об'єктивні причини пов'язані зі специфікою професійної діяльності, відсутністю належної організації виконання працівником своїх службових обов'язків, несприятливими умовами несення служби тощо. Суб'єктивними причинами, у свою чергу, є такі чинники, які зумовлені безпосередньо рівнем розвитку та виховання особистості працівника органів внутрішніх справ. До таких відносяться: недостатня розвиненість морально-ділових якостей, відсутність принципових позицій щодо чесного та відповідального несення служби, відсутність уявлення про належну та гідну поведінку працівників органів внутрішніх справ, відсутність волевих якостей, здатність піддаватися негативним впливам зі сторони колег, які вчиняють корупційні дії, підвищена чутливість до морально-психологічного клімату в суспільстві, бажання бути «своїм» всупереч власним настановам тощо [3, с. 142].

Усі ці процеси так чи інакше пов'язані з людиною, громадянином, публічною службою, тому питання етики державної (публічної) служби, правової культури службовців, у першу чергу посадових осіб, вимагають постійної уваги. Підвищення правової культури, правосвідомості, забезпечення належної поведінки державних службовців у стосунках із фізичними і юридичними особами безпосередньо пов'язується з гарантіями щодо конституційних прав і свобод громадян, вимагає знань законодавства та точного і безумовного його виконання. Показником правосвідомості державних службовців, які досить часто у своїй діяльності застосовують правові норми, особистий розсуд, є те, як вони їх використовують, яку мають правову підготовку [4, с. 219].

Усі ці процеси так чи інакше пов'язані з людиною, громадянином, публічною службою, тому питання етики державної (публічної) служби, правової культури службовців, у першу чергу посадових осіб, вимагають постійної уваги. Підвищення правової культури, правосвідомості, забезпечення належної поведінки державних службовців у стосунках із фізичними і юридичними особами безпосередньо пов'язується з гарантіями щодо конституційних прав і свобод громадян, вимагає знань законодавства та точного і безумовного його виконання. Показником правосвідомості державних службовців, які досить часто у своїй діяльності застосовують правові норми, особистий розсуд, є те, як вони їх використовують, яку мають правову підготовку [4, с. 219].

В Україні створено певну законодавчу базу для впровадження етичних цінностей та норм державної служби. У Законі України «Про державну службу» зазначається, що до основних обов'язків державного службовця належить зобов'язання дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки [5]. Суттєві положення щодо етики поведінки наведено у Законі України «Про запобі-

гання корупції», це розділ VI «Правила етичної поведінки» [6]. Наказом Нацдержслужби України від 5 серпня 2016 р. № 158 затверджено загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, що є узагальненням стандартів етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх посадових обов'язків, а також спрямовані на забезпечення інформування громадян про норми поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування стосовно них [7].

Варто підкреслити, що служба в поліції є державною службою особливого характеру – професійною діяльністю поліцейських із виконання покладених на поліцію повноважень [8, с. 71]. У зв'язку із зазначеним поліцейський під час реалізації своїх повноважень повинен неухильно дотримуватись вимог закону та загальнодовизнаних етичних норм, а саме: 1) забезпечення пріоритету прав і свобод людини та громадянина. Поліцейський зобов'язаний віддано служити Українському народові, захищати права і свободи людини та громадянина; 2) поліцейський своїми діями повинен сприяти зміцненню довіри громадян до влади, їх переконаності в неупередженості та доброчесності поліцейських, ефективності, законності їх дій та прийнятих рішень; 3) поліцейський під час виконання посадових обов'язків не повинен враховувати обставини, що не стосуються предмета справи, а також особисті інтереси. Порушення принципу неупередженості є підставою для оскарження в установленому законом порядку прийнятого рішення та його скасування; 4) поліцейський під час виконання своїх посадових обов'язків не повинен надавати привілеї чи застосовувати обмеження за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками; демонструвати свої релігійні переконання чи уподобання; демонструвати свої політичні переконання чи уподобання; 5) поліцейський повинен компетентно, вчасно, результативно виконувати свої посадові обов'язки та рішення органів і осіб, яким він підконтрольний, підзвітний або підпорядкований, не допускати неефективного використання державної та комунальної власності; 6) поліцейський повинен сумлінно виконувати свої обов'язки перед громадянським суспільством, правовою державою, колективом людей та окремою особою та зобов'язаний відповідати за порушення, вчинені власними діями; 7) поліцейському забороняється обмежувати доступ осіб до інформації, яка не є таємною чи конфіденційною, з метою приховування певних дій чи відомостей, що підривають його службовий авторитет і можуть зашкодити репутації органу, в якому він працює, а також надавати завідомо неповну або недостовірну інформацію. Поліцейський повинен з повагою ставитися до діяльності представників засобів масової інформації, пов'язаної з інформуванням суспільства про діяльність органів Національної поліції та їх посадових осіб, а також надавати таким представникам у встановлених законами випадках і порядку достовірну інформацію та сприяти її отриманню, якщо така інформація не є таємною чи конфіденційною [8, с. 7071].

У цьому випадку слушною є позиція Ю.П. Битяка, який наголошує, що ці принципи об'єднують моральні норми поведінки у відповідній сфері суспільного життя чи діяльності і є загальними для всього суспільства, кожного громадянина. Особливо важливим є їх дотримання державними службовцями, які виконують свої обов'язки та реалізують права від імені держави, органу, який вони представляють, через їх дії та рішення вирішуються потреби (запити) інших людей. Розвинуте почуття відповідальності за доручену справу, усвідомлення обов'язку за свої рішення є важливою частиною загальної та професійної культури державних службовців. Дії та

рішення державних службовців повинні відповідати закону і вимогам моральних принципів суспільства. Вони безпосередньо пов'язані з реалізацією владних повноважень, а тому мають здійснюватися в межах законності, неприпустимості порушення меж компетенції при виконанні своїх службових обов'язків [4, с. 221].

Разом з тим поведінка державних службовців і поза межами службової діяльності, в побуті має свідчити про їх високу особисту культуру, яка включає рівень знань і професіоналізму, особисті переконання, навички і вміння, здібності, здатність до самовиховання і самовдосконалення, світогляд, правову культуру, коли інтелектуальний рівень пов'язується із високорозвинутою моральною і естетичною культурою. Йдеться про професійну компетентність спеціаліста на теоретичному і практичному рівнях [146; 9, с. 80–83].

Етичні вимоги до державних службовців становлять сутність моральних аспектів діяльності і моральних відносин між людьми. Вони загальні для всього суспільства. Для їх утвердження існують правові приписи, право, яким вони закріплюються, захищаються та гарантуються. Правова система забезпечує стабільний розвиток суспільства, через закони та інші нормативно-правові акти закріплює рівні вимоги до соціальних суб'єктів, принципи верховенства права, законності, справедливості. Вони є одними з основних у діяльності державних службовців, оскільки забезпечення прав і свобод людини, запобігання порушенням її інтересів є головним їх завданням як носіїв державно-владних повноважень [4, с. 221].

В той же час міжнародні організації підтримують створення етичних кодексів у державному управлінні, оскільки в цьому випадку роль етичних кодексів публічної служби розглядається як інструментарій протидії корупції та є серцевиною професійної етики публічних службовців і визначальним елементом етичної інфраструктури публічної служби.

Реалізація в Україні значних європейських стандартів має сприяти створенню поліцейської публічної служби, орієнтованої на інтереси громад, яка діятиме під координацією й управлінням цивільного Міністерства внутрішніх справ. Тому запровадження в діяльність органів Національної поліції України Європейського кодексу поліцейської етики має на меті визначити сукупність принципів і напрямів для визначення цілей поліції, діяльності поліції і контролю над нею в демократичних суспільствах, керованих верховенством права, і значною мірою це відбувається під впливом Європейської конвенції про права людини [10, с. 26]. Дійсно, забезпечення принципу верховенства права в нашому суспільстві спрямоване на правоохоронну діяльність, завдання якої полягають у захисті проголошеного Конституцією України суспільного ладу держави, економічної та політичної систем, прав і законних інтересів громадян, підприємств, установ, організацій, суб'єктів усіх форм власності, економічної та територіальної цілісності України. Особливе місце серед завдань правоохоронної діяльності посідає захист прав та свобод людини, її життя, здоров'я, честі, гідності, недоторканності та безпеки [11, с. 178]. Недаремно втілення конституційного принципу верховенства права в розвиток системи органів Національної поліції України відбулося шляхом закріплення в ст. 6 Закону України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII «Про Національну поліцію» положення, що поліція у своїй діяльності керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави [12].

Європейський кодекс поліцейської етики закріплює конкретні рекомендації і визначені вимоги та заходи, які допомагають поліції успішно справлятися з її важким і делікатним завданням – запобіганням та виявленням злочин-

ності, підтримкою закону та порядку в громадянському, демократичному суспільстві. Незважаючи на те, що рекомендація насамперед адресована урядам, керівні принципи сформульовані так, щоб бути джерелом натхнення для тих, хто займається поліцією і поліцейськими питаннями на більш практичному рівні. Більше того, етичний кодекс може стати засобом регулювання внутрішньої організації поліції. Це одна із вражаючих рис Європейського кодексу поліцейської етики. Визначаючи мінімальні норми, цінності та етичні рамки, він може здійснювати регулювання щонайменше чотирма способами: підтримувати якісний контроль за персоналом поліції (у тому числі цивільним); допомагати виконанню функцій з керівництва, управління та нагляду; підвищувати відповідальність керівного складу організації; встановлювати норми для врегулювання складних внутрішніх конфліктів [10, с. 25].

На підставі зазначеного варто звернути увагу на те, що в підпункті 1 пункту 5 Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878, закріплено, що МВС України забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції, контроль за їх реалізацією в апараті МВС, територіальних органах, закладах, установах і на підприємствах, що належать до сфери управління МВС [2]. На виконання цього положення слушним є прийняття наказу МВС України від 28 квітня 2016 р. № 326 [13] про затвердження правил етичної поведінки працівників апарату Міністерства внутрішніх справ України, територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС, і є узагальненням стандартів етичної поведінки у їхній діяльності. В цілому, затвердження зазначених правил спрямоване на зміцнення дисципліни та законності серед працівників поліції, безумовне забезпечення прав і свобод громадян, дотримання стандартів етичної поведінки, доброчесності та запобігання конфлікту інтересів у діяльності працівників поліції.

Варто звернути увагу на те, що етичні норми мають своє закріплення через відповідну правову конструкцію, і порушення останніх тягне за собою негативні наслідки для працівника поліції. Отже, наказом МВС України від 28 квітня 2016 р. № 326 зібрані основні професійно-етичні норми, які визначають для працівників МВС України принципи етики, якими є: служіння державі і суспільству; гідна поведінка; доброчесність; лояльність; політична нейтральність; прозорість і підзвітність; сумлінність [13].

Безумовно, проблема запобігання та протидії корупції у діяльності органів поліції є актуальною, оскільки корупція досягла значного розвитку, впливає на вирішення політичних, економічних, соціальних проблем. Одним із таких впливових напрямів боротьби з цим негативним явищем є кадрова політика відомства, яка стосується усіх сторін суспільної діяльності, визначає основні принципи роботи з персоналом, управління ним, професійну підготовку, шляхи підвищення загальної і управлінської культури та використання кадрового потенціалу.

У деякій мірі функції запобігання, навчання та примусу у боротьбі з корупційними діяннями значною мірою покладаються на етичні кодекси публічних службовців, які виконують інституціонально закріплені ролі та становлять значущий складник соціального контролю [1, с. 401].

Отже, необхідність кодифікування основних етичних вимог до представників публічної влади зумовлена певними потребами у зміцненні довіри громадян; у забезпеченні ефективної діяльності системи публічного управління; в удосконаленні відносин на публічній службі; в уніфікації вимог до публічних службовців. Виходячи із зазначеного, етичні кодекси можна вважати важливим засобом боротьби з корупцією та закритістю державного управління, оскільки вони зоріє-

товані на забезпечення поваги до органів публічної влади з боку широкого загалу, встановлення продуктивної, здорової атмосфери у професійних колективах державних управлінь, обмеження свавілля у відносинах із громадянами та у внутрішньо-професійних відносинах [1, с. 402].

Висновки. На підставі викладеного слід зазначити, що в механізмі запобігання та протидії корупції в органах поліції необхідно вирішити значну кількість проблем, серед яких – кадрова проблема; удосконалення законодавства; широке застосування організаційних та економічних (матеріальних) заходів попередження і припинення корупційних діянь.

Крім того, необхідною є розробка та прийняття Етичного кодексу працівника поліції, оскільки, враховуючи європейський розвиток нашої держави, є необхідність встановлення загальних європейських принципів і керівних принципів для загальних цілей, ефективності та відповідальності поліції із забезпечення безпеки і прав особи в демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві права.

Список використаної літератури:

1. Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і місцевого самоврядування : моногр. / за ред. Ю.В. Ковбасюка і В.Л. Федоренка. – К. : Ліра-К, НАДУ, 2016. – 524 с.
2. Про затвердження Положення про Національну поліцію : постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 877 // Офіційний вісник України. – 2015 р. – № 89. – С. 34. – Ст. 2971.
3. Алфьоров С.М. Адміністративно-правова діяльність щодо протидії корупції в органах внутрішніх справ : моногр. / С.М. Алфьоров. – Х. : Золота миля, 2011. – 372 с.
4. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування : дис. ... док-ра юрид. наук : 12.00.07 / Битяк Ю. П. – Х., 2006. – 420 с.
5. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/889-19>.
6. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/1700-18>.
7. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : наказ Нацдержслужби України від 5 серпня 2016 р. № 158 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/laws/show/z1203-16/para13#n13>.
8. Шатрава С.О. Сутність принципів управління конфліктами інтересів в діяльності органів Національної поліції України / С.О. Шатрава // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – Сер. : Право. – 2016. – Вип. 36. – Т. 2. – С. 69–71.
9. Неумивайченко Н. Правила поведінки державних службовців : практичні питання / Н. Неумивайченко // Право України. – 2001. – № 2. – С. 80 – 83.
10. Статус поліції : міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / за заг. ред. О.А. Банчука. – К. : Москаленко О.М., 2013. – 588 с.
11. Приватне життя і поліція. Концептуальні підходи. Теорія та практика / відп. редактор : Ю.І. Римаренко. – К. : КНТ, 2006. – 740 с.
12. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/580-19>.
13. Про затвердження Правил етичної поведінки працівників апарату Міністерства внутрішніх справ України, територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС : наказ МВС України від 28 квітня 2016 р. № 326 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0778-16/para11#n17>.