

Місце та особливості функціонування органів Національної поліції України в системі суб'єктів протидії корупції

Location and features of functioning the National Police of Ukraine in the subjects of counteraction to corruption system

Сергій Шатрава

Ключові слова:

корупція, протидія та запобігання корупції, мінімізація проявів корупції, органи Національної поліції, система суб'єктів.

Key words:

corruption, combating and preventing corruption, minimize corruption, authorities of the National Police, subjects of the system.

Постановка проблеми. Одним з найбільш істотних чинників у подоланні корупції є ставлення населення до цієї проблеми. Як свідчать результати досліджень, проведених в Україні протягом останніх років, більше половини населення схильне до вчинення корупційних правопорушень у разі, якщо це може сприяти розв'язанню проблеми. Крім того, значна частка населення з огляду на брак відповідних знань не кваліфікує певні види поведінки як корупційні, усвідомлюючи при цьому невідповідність такої поведінки нормам моралі чи професійної етики. За умови ефективної роз'яснювальної роботи населення може змінити ставлення до такої практики як до неприйнятної корупційної, і, таким чином, антикорупційний потенціал суспільства значно зросте¹.

З-поміж означеного провідне місце повинно відводитися системі суб'єктів запобігання корупції в Україні, оскільки від їхньої діяльності залежить дієвість системи інструментів, які дадуть змогу ефективно виявляти та розслідувати корупційні правопорушення, що, у свою чергу, сприятиме розвитку демократії в нашій державі, дотримання прав і свобод людини і громадянина.

Стан дослідження. На важливість дослідження суб'єктів у сфері протидії корупції звертали увагу у своїх працях такі вітчизняні вчені, як С.М. Алфьоров, О.М. Бандурка, М.Ю. Бездольний, О.В. Джафарова, І.А. Дьомін, Д.Г. Заброта, В.А. Завгородній, Д.І. Йосифович, М.І. Мельник, Є.В. Невмержицький, О.М. Охотнікова, О.Я. Прохоренко, С.С. Рогульський, С.С. Серьогін, М.М. Тищенко, О.В. Ткаченко, Р.М. Тучак, І. І. Яцків тощо.

Водночас **метою** статті є дослідження місця та особливостей функціонування органів Національної поліції в системі суб'єктів протидії корупції.

Виклад основного матеріалу. У монографічних працях обґрунтовується думка щодо проблеми у визначені органів, які здійснюють діяльність із протидії та запобігання корупції, оскільки існує відсутність чіткої межі між всіма органами, які тим чи іншим чином причетні до здійснення заходів протидії та запобігання корупції. Зрозумілим є те, що будь-який державний орган, уповноважений на здійснення функцій держави, у тому числі контроль за додержанням законів громадянами та посадовими особами, під час такої контролюючої діяльності протидіє корупції. при цьому і громадські організації, об'єднання громадян та громадяни мають право на звернення до уповноважених органів із заявою про виявлення фактів корупції серед державних службовців. І в такий спосіб теж здійснюється протидія корупції².

У такому разі доречно виходити з розуміння того, що дійсно вкладається у зміст діяльності щодо запобігання корупції, оскільки запобігання корупції може здійснюватися суб'єктами як безпосередньо (це є

¹ Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки : Закон України від 14.10.2014 № 1699-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/1699-18>.

² Алфьоров С. М. Адміністративно-правова діяльність щодо протидії корупції в органах внутрішніх справ : моногр. / С. М. Алфьоров. – Х. : Золота миля, 2011. – С. 275

головною функцією та завданням діяльності певного суб'єкта), так і опосередковано (бути однією серед інших функцій).

М.Ю. Бездольний у своєму дослідженні суб'єктів протидії корупції запропонував об'єднати у певні групи: а) суб'єкти, які визначають антикорупційну політику держави; б) суб'єкти безпосередньої правоохоронної діяльності в сфері протидії корупції, а також суб'єкти здійснення правосуддя у справах про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією; в) суб'єкти, діяльність яких спеціально або внаслідок виконання інших функцій спрямована на здійснення запобіжного впливу на причини та умови, що сприяють вчиненню корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних із корупцією; г) суб'єкти координації антикорупційної діяльності³.

З такою класифікацією суб'єктів протидію корупції ми погоджуємось, і хотілось би наголосити на тому, що дотепер окремими повноваженнями щодо формування та реалізації антикорупційної політики наділені кілька інституцій, серед яких Національне агентство з питань запобігання корупції, Національна рада з питань антикорупційної політики, до серпня 2016 року Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики, Міністерство юстиції України. Проте такий розподіл функцій формування та реалізації антикорупційної політики між органами з різним правовим статусом та обсягом повноважень не відповідає міжнародним стандартам щодо органів, уповноважених на її формування та реалізацію, ні за критеріями спеціалізації, ні за критеріями незалежності⁴. Таким чином, в Україні існує слабка інституційна основа для формування та реалізації антикорупційної політики в державі.

Слушною є позиція О.Я. Прохоренка, який наголошує на тому, що характерним для системи протидії корупційним проявам у державній службі є те, що як її суб'єкти, так і об'єкти мають різну організаційно-структурну форму та відрізняються за правовим статусом. Ефективність діяльності системи щодо протидії корупційним проявам у системі державної служби залежить від кваліфікації кадрів і методів управління⁵. Доречним є авторський підхід щодо визначення поняття «протидія», що передбачає систему спільних попереджувальних заходів, до яких залучається значна кількість суб'єктів, котрі протидіють корупційним проявам із метою їх недопущення⁶. Ми погоджуємось із цим визначенням, оскільки поняття «протидія» є ширшим, ніж поняття «боротьба», поглинає його, і це зумовлюється тим, що протидія неможлива без контролю за всіма стадіями корупційних проявів.

Водночас аналіз нормативно-правових актів у сфері запобігання корупції надає можливість класифікувати суб'єктів, яких держава уповноважує вживати заходи із запобігання і протидії корупції та щодо яких вона окреслює загальні напрями здійснення їхніх повноважень, на три групи: 1) суб'єкти із загальними повноваженнями; 2) суб'єкти зі спеціальними повноваженнями; 3) суб'єкти з повноваженнями учасника антикорупційних заходів.

Перша група суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання та протидії корупції, містить суб'єкти із загальними повноваженнями, не створені спеціально для безпосередньої боротьби з корупцією, проте уповноважені протидіяти корупції: Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України⁷.

Другу групу суб'єктів зі спеціальними повноваженнями становлять спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції. Ці суб'єкти визначені Законом України «Про запобігання корупції»⁸ та здійснюють заходи щодо запобігання та протидії їй, безпосередньо виявляють, припиняють або розслідують корупційні чи пов'язані з ними правопорушення: 1) органи прокуратури; 2) органи Національної поліції України; 3) Національне антикорупційне бюро України; 4) Національне агентство з питань запобігання корупції.

³ Бездольний М.Ю. Адміністративно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо протидії корупції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / М.Ю. Бездольний. – Х., 2009. – С. 14.

⁴ Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки : Закон України від 14.10.2014 № 1699-VII [Електронний ресурс]. – режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/1699-18>

⁵ Прохоренко О.Я. Протидія корупційним проявам у системі державної служби України (організаційно-правовий аспект) : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управління : спец. 25.00.03 «Державна служба» / О.Я. Прохоренко. – К., 2004. – 20 с.

⁶ Прохоренко О.Я. Протидія корупційним проявам у системі державної служби України (організаційно-правовий аспект) : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управління : спец. 25.00.03 «Державна служба» / О.Я. Прохоренко. – К., 2004. – 20 с.

⁷ Суб'єкти у сфері запобігання та протидії корупції [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lgpfu.gov.ua/2015-12-25-09-46-34/informatsiya/369-sub-ekti-u-sferi-zapobigannya-ta-protidiji-koruptsiji.html>.

⁸ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/1700-18>.

Третя група складається з суб'єктів, які мають право лише брати участь у запобіганні та протидії корупції. Однак у певних випадках вони мають право здійснювати заходи щодо припинення корупційних правопорушень, сприяти відновленню порушених прав чи інтересів держави, фізичних і юридичних осіб, брати участь в інформаційному й науково-дослідному забезпеченні проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції, залучатися до таких заходів: а) державні органи; б) органи влади; в) органи місцевого самоврядування; г) підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості та форми власності, їхні посадові та службові особи; д) посадові та службові особи юридичних осіб публічного права, їхніх структурних підрозділів; е) громадяни, об'єднання громадян (за їхньою згодою)⁹.

Ведучи мову про другу групу, варто вказати, що серед зазначених вище спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції лише два органи можна безпосередньо віднести до спеціальних антикорупційних інституцій – Національне антикорупційне бюро України та Національне агентство з питань запобігання корупції.

Це зумовлено тим, що сфера діяльності таких багатофункціональних органів, як прокуратура та Національна поліція, охоплює більш широке коло правовідносин, не обмежуючись тільки антикорупційними заходами¹⁰.

Переходячи до розкриття мети нашої статті, варто вказати, що діяльність Національної поліції спрямована на збереження балансу між потребами внутрішньої дисципліни органу, від якого багато в чому залежить публічна безпека, з одного боку, і потребою боротьби з порушеннями основних прав людини, з іншого. Недаремно в Законі України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII¹¹ проголошено, що Національна поліція України – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки й порядку.

Отже, протидія корупції нами повинна розглядатися у двох формах: як внутрішньоорганізаційна форма діяльності органів Національної поліції та як зовнішня (спрямована за межі діяльності цього органу поліції).

Варто констатувати, що від тотальної корупції в органах правопорядку, зловживання повноваженнями страждають не лише громадяни, але й самі правоохоронці (насамперед низової та середньої ланок), вони позбавлені належного рівня забезпечення умов праці та соціального захисту. При цьому працівники органу правопорядку не відчувають підтримки влади – як державної, так і місцевої, – а також підтримки з боку місцевих громад, що може свідчити про високий ступінь їхньої соціальної ізольованості. У поєднанні ці показники свідчать про головну проблему як забезпечення публічної безпеки та порядку, так і стану та умов діяльності органів правопорядку, оскільки відбувається взаємне відчуження органу правопорядку і суспільства¹².

Аналіз Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII¹³ дає можливість наголосити на тому, що Національна поліція протидіє зовнішнім і внутрішнім корупційним проявам, зокрема:

- 1) наповнює та підтримує в актуальному стані бази (банки) даних, що входять до єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України, стосовно зареєстрованих кримінальних та адміністративних корупційних правопорушень, осіб, які їх учинили, і результатів розгляду цих правопорушень у судах (п. 9 ч. 1 ст. 26);
- 2) повноваження члена поліцейської комісії припиняються в разі застосування до члена поліцейської комісії заходів адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією (п. 9 ч. 8 ст. 51);

⁹ Суб'єкти у сфері запобігання та протидії корупції [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lgpfu.gov.ua/2015-12-25-09-46-34/informatsiya/369-sub-ekti-u-sferi-zapobigannya-ta-protidiji-koruptionsiji.html>.

¹⁰ 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. – С. 172.

¹¹ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/580-19>.

¹² Концептуальні підходи до реформування МВС у контексті загальнонаціонального плану реформ : інформаційно-аналітичні матеріали до Круглого столу (м. Київ, 16 квітня 2015 р.). – К. : Центр Розумкова, 2015. – С. 4.

¹³ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/580-19>.

- 3) особа, яка бажає взяти участь у конкурсі на посаду поліцейського, подає у визначеному порядку до поліцейської комісії серед основних документів письмову заяву про участь у конкурсі, у якій також зазначається про надання особою згоди на проведення спеціальної перевірки відповідно до Закону України «Про запобігання корупції»¹⁴ і на обробку персональних даних відповідно до Закону України «Про захист персональних даних»¹⁵, декларацію, визначену Законом України «Про запобігання корупції» (ч. 1 ст. 54);
- 4) на поліцейських поширюються обмеження, визначені Законами України «Про запобігання корупції», «Про Національну поліцію» та іншими законами України, в частині того, що не може бути поліцейським особа, до якої були застосовані заходи адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією (ст. 61);
- 5) поліцейський звільняється зі служби в поліції, а служба в поліції припиняється в разі набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення до відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, або кримінального правопорушення (п. 10, ч. 1 ст. 77).

Звернення до постанови Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877 «Про затвердження Положення про Національну поліцію»¹⁶ дає можливість констатувати, що Національна поліція з метою організації своєї діяльності забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, здійснення заходів щодо запобігання корупції, порушень законності, службової дисципліни і контроль за їх реалізацією в центральному органі управління Національної поліції, територіальних органах, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери її управління.

Недаремно в Європейському кодексі поліцейської етики наголошується на тому, що персонал поліції повинен протистояти всім формам корупції всередині поліції. Вони повинні повідомляти своє керівництво та інші відповідні органи про корупцію в поліції¹⁷. Отже, ефективні заходи із запобігання та протидії корупції в поліції повинні бути встановлені в організації поліції на всіх рівнях¹⁸.

Недаремно європейська спільнота наголошує на тому, що «корупція в поліції» охоплює дуже різні дії: підкуп, підробку або знищення доказів, фаворитизм, непотизм тощо. Спільним у всіх цих діях видається є те, що вони обов'язково передбачають зловживання повноваженнями, зловживання посадою службовця поліції. Окрім того, загально визнаним є те, що корупція повинна розглядатися як постійна загроза чесності поліції та її нормальному функціонуванню в межах верховенства права¹⁹.

Висновки. На підставі викладеного слід зробити загальний висновок, що Національна поліція як спеціально уповноважений суб'єкт протидії корупції спрямовує свої зусилля на протидію цьому явищу як у внутрішньоорганізаційній діяльності центрального органу управління Національної поліції, у територіальних органах, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери її управління, так і за межами цієї сфери з метою забезпечення охорони прав і свобод людини.

Крім того, враховуючи перспективу подальшого дослідження цієї важливої проблематики, слід наголосити на тому, що запорукою успішного виконання завдання з мінімізації проявів корупції є забезпечення належного рівня знань антикорупційного законодавства як представниками органів публічної адміністрації, так і суспільством загалом. З одного боку, це сприяє ефективній дії встановлених законодавством превентивних антикорупційних механізмів, а з іншого – підвищує рівень правової обізнаності громадян, що зменшує ризик порушення їхніх основних прав і свобод у повсякденному житті, а також сприяє формуванню у населення нетерпимого ставлення до проявів корупції²⁰.

¹⁴ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/1700-18>.

¹⁵ Про захист персональних даних : Закон України від 01.06.2010 № 2297-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/2297-17>.

¹⁶ Про затвердження Положення про Національну поліцію : постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877 // Офіційний вісник України. – 2015 р. – № 89. – С. 34. – Ст. 2971.

¹⁷ Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / за заг. ред. О.А. Банчука. – К. : Москаленко О.М., 2013. – С. 22.

¹⁸ Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / за заг. ред. О.А. Банчука. – К. : Москаленко О.М., 2013. – С. 21.

¹⁹ Статус поліції : міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / за заг. ред. О.А. Банчука. – К. : Москаленко О.М., 2013. – С. 38.

²⁰ Запобігання і протидія корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування : методичні рекомендації Мінюста України від 16.10.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/n0020323-13>.

Анотація

У статті досліджено питання щодо суб'єктів, яких держава уповноважує вживати заходи із запобігання та протидії корупції, і виокремлено серед них органи Національної поліції України. Доведено, що Національна поліція як спеціально уповноважений суб'єкт протидії корупції спрямовує свої зусилля на протидію цьому явищу як у внутрішньо організаційній діяльності центрального органу управління Національної поліції, у територіальних органах, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери її управління, так і за межами цієї сфери з метою забезпечення охорони прав і свобод людини. Корупція в статті розглядається як постійна загроза чесності поліції та її нормальному функціонуванню в межах верховенства права.

Summary

In the studied gender issues on subjects which authorizes the state to take measures to prevent and combat corruption and singled out among them the National Police authorities of Ukraine. Proved that the National Police as specifically authorized an anti-corruption directs its efforts to counteract this phenomenon as internal organizational management of the central body of the National Police, local authorities, enterprises, institutions and organizations which are under its control, and outside, to ensure the protection of rights and freedoms. Corruption is seen as in the constant threat of police integrity and its normal functioning within the rule of law.

Використана література:

1. Алфьоров С.М. Адміністративно-правова діяльність щодо протидії корупції в органах внутрішніх справ : [моногр.] / С.М. Алфьоров. – Х. : Золота миля, 2011. – 372 с.
2. Бездольний М.Ю. Адміністративно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо протидії корупції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / М.Ю. Бездольний. – Х., 2009. – 20 с.
3. 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.
4. Запобігання і протидія корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування : методичні рекомендації Мініюста України від 16.10.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/n0020323-13>.
5. Концептуальні підходи до реформування МВС у контексті загальнонаціонального плану реформ : інформаційно-аналітичні матеріали до Круглого столу (м. Київ, 16 квітня 2015 р.). – К. : Центр Розумкова, 2015. – 56 с.
6. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/1700-18>.
7. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки : Закон України від 14.10.2014 № 1699-VII [Електронний ресурс]. – режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/1699-18>.
8. Про затвердження Положення про Національну поліцію : постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877 // Офіційний вісник України. – 2015 р. – № 89. – С. 34. – Ст. 2971.
9. Про захист персональних даних : Закон України від 01.06.2010 № 2297-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/2297-17>.
10. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/580-19>.
11. Прохоренко О.Я. Протидія корупційним проявам у системі державної служби України (організаційно-правовий аспект) : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управління : спец. 25.00.03 «Державна служба» / О.Я. Прохоренко. – К., 2004. – 20 с.
12. Статус поліції : міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / за заг. ред. О.А. Банчука. – К. : Москаленко О.М., 2013. – 588 с.
13. Суб'єкти у сфері запобігання та протидії корупції [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lgpfu.gov.ua/2015-12-25-09-46-34/informatsiya/369-sub-ekti-u-sferi-zapobigannya-ta-protidiji-koruptsiji.html>.

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