

Гаврилюк Людмила Володимирівна,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник
ДНДІ МВС України,
м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0002-9441-4073
Швець Тамара Володимирівна,
провідний науковий співробітник
Національної академії внутрішніх справ,
м. Київ, Україна

ОСОБЛИВОСТІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В НАЦІОНАЛЬНІЙ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

У статті розглянуто систему заходів запобігання корупції в поліції. Звернено увагу на особливості порядку призначення та просування по службі поліцейських. Поряд із виконанням завдань поліція в межах повноважень, передбачених законом, має забезпечувати здійснення заходів щодо запобігання корупції, порушень законності, службової дисципліни і контроль за їх реалізацією в центральному органі управління поліції, територіальних органах, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери її діяльності. Зроблено висновок про необхідність визначення порядку перевірки на доброчесність працівників поліції як превентивного заходу механізму запобігання корупції в поліції.

Ключові слова: запобігання корупції, Національна поліція, взаємодія, забезпечення доброчесності, перевірка на доброчесність, декларування, превентивні заходи.

У державі щороку здійснюється ряд організаційно-правових заходів щодо протидії корупції. Прийняті законодавчі акти з імплементацією міжнародно-правових норм з питань запобігання корупції, які вдосконалили засади протидії корупції на всіх рівнях державних органів, створено антикорупційні органи, метою діяльності яких є подолання корупції. Крім того, Україна – учасник Програми НАТО з виховання доброчесності (Програма ВД), яка започаткована у 2007 році Радою євроатлантичного партнерства. Програма ВД – це складова загальних зобов'язань НАТО щодо утвердження доброчесності, забезпечення прозорості та підзвітності в оборонному та пов'язаному з ним безпековому секторах [1]. Проте проблема запобігання корупції, а також реалізація завдання державної антикорупційної політики із забезпечення доброчесності осіб, уповноважених на виконання функцій держави, сьогодні є однією з найгостріших у державі.

До одного з найнебезпечніших видів корупції слід віднести корупцію у правоохоронних органах, оскільки крім негативного суспільного резонансу, вона

підриває засади правової держави. А виявлені та оприлюднені факти зловживань з боку працівників поліції сприяють зростанню недовіри громадян до здатності поліцейських забезпечити належний захист їхніх прав і свобод, гарантованих Конституцією та законами України.

Загалом у 2018 році правоохоронними органами України обліковано 9 155 корупційних кримінальних правопорушень. Зросла кількість осіб, притягнутих до кримінальної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень (2 565 проти 2 400). Серед них: посадові та службові особи органів поліції – 201; обласних та районних державних адміністрацій – 67; митної служби – 65; Збройних Сил України – 57; Державної фіскальної служби – 41; Державної кримінально-виконавчої служби – 39; Державної прикордонної служби – 36 [2]. У 2019 році судом притягнуто до відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, 358 службових осіб та працівників органів поліції, з них 63 особи було звільнено з посад (роботи, служби) у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення, це особи, щодо яких застосоване як покарання позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю [3].

Виявлені та зафіксовані факти корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень, вчинених працівниками правоохоронних органів, зокрема поліцейськими, вказують на неефективне функціонування системи внутрішнього моніторингу, контролю і нагляду за їхньою діяльністю, яка має бути спрямована насамперед на виявлення ознак та усунення причин (чинників) цього явища, а також на вдосконалення положень антикорупційного законодавства, відомчих та міжвідомчих нормативно-правових актів в частині застосування превентивних антикорупційних механізмів та впровадження стандартів доброчесності.

Окремі аспекти організаційно-правових засад запобігання корупції в Національній поліції України та забезпечення доброчесності правоохоронних органів висвітлені в роботах вчених та практиків, зокрема, В.С. Бігуна (визначення поняття “доброчесність” у нормативно-правовій базі), Т. Семкіна (етапи впровадження інституту перевірок на доброчесність у законодавство України), Н. Сорочіної (доброчесність як необхідний морально-етичний складник діяльності публічного службовця), С.О. Шатрави (загальні засади запобігання корупції в органах НПУ), В.А. Писанець (адміністративно-правове забезпечення доброчесності працівників правоохоронних органів). Водночас комплексні дослідження з питань забезпечення доброчесності в Національній поліції України шляхом впровадження ефективних антикорупційних стандартів із визначенням процедури та критеріїв проведення перевірки на доброчесність працівників поліції відсутні.

Метою статті є дослідження особливостей запобігання корупції серед поліцейських та формування на цій основі пропозицій, спрямованих на вдосконалення процедури перевірки на доброчесність працівників поліції.

Як вбачається із принципів діяльності поліції, поліцейські зобов'язані добросовісно виконувати свої функції за визначеними процедурними правилами, проявляти повагу до гідності людини та громадянина і діяти відповідно до

законодавства України з дотриманням професійно-етичних вимог, які визначені у Правилах етичної поведінки поліцейських, затверджених наказом Міністерства внутрішніх справ України від 09.11.2016 р. № 1179 [4]. Згідно із Законом України від 14.10.2014 № 1700-VII “Про запобігання корупції” органи поліції є спеціально уповноваженими суб’єктами у сфері протидії корупції, а поліцейські уповноважені на виконання функцій держави, у зв’язку з чим є суб’єктами, на яких поширюється дія зазначеного закону [5]. Поряд із виконанням визначених Законом України від 02.06.2015 № 580-VIII “Про Національну поліцію” завдань поліція в межах повноважень, передбачених законом, має забезпечувати здійснення заходів щодо запобігання корупції, порушень законності, службової дисципліни і контроль за їх реалізацією в центральному органі управління поліції, територіальних органах, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери її управління [6].

До ефективної системи заходів запобігання корупції в поліції слід віднести дотримання порядку, правил призначення та просування по службі поліцейських, належне функціонування її органів та підрозділів поряд із функціонуванням ефективної системи виявлення працівників, схильних до вчинення корупційних діянь та втягнення інших працівників до вчинення корупційних та пов’язаних з корупцією правопорушень, мінімізацію їх наслідків, впровадження стійких правил доброчесності, подолання толерантного ставлення до проявів корупції серед поліцейських, удосконалення правового регулювання конфлікту інтересів, забезпечення внутрішніх і зовнішніх каналів повідомлення про вчинені корупційні та пов’язані з корупцією правопорушення тощо.

Одним із перших кроків у цьому напрямі можна вважати максимальне оновлення впродовж 2015–2016 років особового складу органів і підрозділів поліції за результатами атестації, визначення нових вимог до порядку призначення та просування по службі поліцейських. З метою об’єктивного оцінювання професійного рівня та особистих якостей кожного поліцейського, відповідності посаді, визначення перспективи службового використання в органах поліції, а також для забезпечення прозорого добору (конкурсу) та просування по службі в поліції утворюються постійні поліцейські комісії, до складу яких входять представники громадськості.

Комплекс стандартів, правил і процедур щодо запобігання, виявлення та протидії корупції в Національній поліції встановлено в Антикорупційній програмі Національної поліції України на 2019–2021 роки, яка затверджена наказом Національної поліції України від 20.03.2019 року № 246 (Антикорупційна програма). Метою розроблення антикорупційної програми є створення ефективних відомчих механізмів запобігання корупції, конфлікту інтересів, порушенню етичних стандартів поведінки та забезпечення контролю за дотриманням правил щодо доброчесності працівників поліції, що дозволить зменшити вплив корупційних ризиків на діяльність органів та підрозділів поліції.

Слід зазначити, що ефективне виконання заходів з реалізації загальної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції досягається шляхом

налагодженої взаємодії Управління запобігання корупції (далі – УЗК), Департаменту внутрішньої безпеки (далі – ДВБ), Департаменту кадрового забезпечення (далі – ДКЗ) з іншими органами та підрозділами поліції. До спільних заходів необхідно віднести: розгляд та аналіз повідомлень про порушення працівниками поліції вимог антикорупційного законодавства; опрацювання проектів відомчих наказів з метою виявлення причин, що призводять чи можуть призвести до вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень; вжиття заходів щодо прозорого проведення конкурсного відбору кандидатів на службу в поліцію та атестування поліцейських; здійснення заходів щодо вдосконалення роботи з викривачами та їх захисту; забезпечення контролю за процесом отримання інформації від викривачів та результатів опрацювання зазначеної інформації; контроль за дотриманням вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів, а також виявлення сприятливих для вчинення корупційних правопорушень ризиків у діяльності працівників поліції; ведення обліку працівників поліції, притягнутих до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією; проведення планових та позапланових перевірок з організації роботи щодо запобігання та виявлення корупції, додержання вимог антикорупційного законодавства, запобігання конфлікту інтересів тощо [7].

Виконання цих заходів є одним із напрямів впровадження ефективних антикорупційних стандартів із забезпечення доброчесності осіб, уповноважених на виконання функцій держави (до яких згідно із законодавством України належать і поліцейські). Про що йдеться в Державній програмі щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2015–2017 роки, яку затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 р. № 265 [8], визначено у розроблених та затверджених Кабінетом Міністрів України планах пріоритетних дій Уряду та вбачається зі змісту оновленого базового антикорупційного законодавства, зокрема Закону України від 14.10.2014 № 1700-VII “Про запобігання корупції”. Проте, крім цього, пунктом 3 Плану першочергових заходів з подолання корупції, який затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 647-р, передбачено розробити і внести в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України законопроект щодо порядку проведення перевірки на доброчесність осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [9]. Також підпунктом 2 пункту 4 розділу II “Прикінцеві положення” Закону України від 14.10.2014 № 1698-VII “Про Національне антикорупційне бюро України” зобов'язано Кабінет Міністрів України протягом місяця з дня набрання чинності зазначеним законом внести на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо регулювання порядку проведення перевірки на доброчесність осіб, уповноважених на виконання функцій держави. Згодом на підставі рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 02.02.2018 р. №116 при Національному агентстві з питань запобігання корупції було утворено міжвідомчу робочу групу, якою підготовлено проект закону України “Про перевірку на доброчесність” [10].

У законопроекті визначені правові засади організації перевірки на доброчесність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, порядок її проведення, оформлення результатів, а також правові наслідки проведення такої перевірки. Передбачалося, що цей законопроект стане основоположним для правових передумов вдосконалення системи боротьби з корупцією відповідно до міжнародних стандартів та провідного досвіду іноземних держав, нормативно закріпить поняття

“добročесність”, “добročесність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, “добročесність поліцейського” та інші дефініції, що входять до цього понятійного апарату. На сьогодні зазначені категорії фрагментарно згадуються в різних відомчих, міжвідомчих нормативно-правових актах, законах, а також Державних програмах щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні, Антикорупційній стратегії, планах пріоритетних дій Уряду, власне як і сама процедура перевірки на добročесність.

Наприклад, згідно із ч. 2 ст. 15 Закону України від 12.11.2015 № 794-VIII “Про Державне бюро розслідувань” працівники ДБР повідомляються про можливість проведення перевірки на добročесність та моніторингу способу життя [11]. Перевірка на добročесність прокурорів здійснюється відповідно до Порядку проведення таємної перевірки добročесності прокурорів в органах прокуратури України, який затверджено наказом Генеральної прокуратури України від 16.06.2016 № 205, відповідно до якого прокурорів попереджають про можливість проведення щодо них таємної перевірки на добročесність [12]. Обов’язок судді подавати декларацію добročесності та декларацію родинних зв’язків передбачено п. 3 ч. 7 ст. 56 Закону України від 02.06.2016 № 1402-VIII “Про судоустрій і статус суддів” [13]. Одним із принципів державної служби є добročесність, що згідно з п. 5 ч. 1 ст. 4. Закону України від 10.12.2015 № 889-VIII “Про державну службу” визначається як спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень [14]. Проте незважаючи на наявність терміна “добročесність” у таких нормативно-правових актах, його зміст залишається однозначно не визначеним, у зв’язку з чим кожний правоохоронний орган визначає свої критерії та інструменти для проведення таких перевірок. Що свідчить про відсутність єдиного підходу до порядку проведення перевірок на добročесність у судових та правоохоронних органах, зокрема і в поліції.

Підбиваючи підсумок, слід зазначити, що вжиття заходів із забезпечення добročесності поліцейських сприятиме зменшенню корупційних ризиків та інших неетичних дій, підвищенню прозорості та підзвітності їхньої діяльності, створенню умов для належного функціонування органів та підрозділів поліції на засадах демократії та верховенства права. Проте з метою вдосконалення превентивних заходів із запобігання корупції та процедури перевірки поліцейських на добročесність необхідно розробити та прийняти Верховною Радою України Закон України “Про перевірку на добročесність”, що стане передумовою для узгодження законодавчих актів України, а також дасть можливість міністерствам та центральним органам виконавчої влади узгодити свої нормативно-правові акти з метою усунення розбіжностей у тлумаченні дефініцій, що є однією з правових передумов для розроблення порядку проведення перевірок на добročесність працівників поліції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Політика НАТО з виховання добročесності. Ухвалено главами держав та урядів, які беруть участь у засіданні Північноатлантичної ради у Варшаві 8-9 липня 2016 року. URL: https://www.nato.int/cps/uk/natohq/official_texts_135626.htm?selectedLocale=uk (дата звернення: 07.09.2020).

2. Узагальнені статистичні та аналітичні дані про діяльність органів прокуратури у 2018 році (відповідно до статті 6 Закону України “Про прокуратуру”). URL: https://www.gp.gov.ua/ua/vlada.html?_m=publications&_t=rec&id=248318 (дата звернення: 19.04.2019).

3. Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2019 році. Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/Proyekt-Natsdopovidi-2019.pdf> (дата звернення: 02.09.2020).
4. Правила етичної поведінки поліцейських: затв. наказом МВС України від 09 листопада 2016 р. № 1179. Офіційний вісник України. 2017. № 2. Ст. 55.
5. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. Відомості Верховної Ради. 2014. № 49. Ст. 2056.
6. Положення про Національну поліцію: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 877. Офіційний вісник України. 2015. № 89. Ст. 2971.
7. Антикорупційна програма Національної поліції України на 2019-2021 роки. URL: <https://www.npu.gov.ua/> (дата звернення: 15.09.2020).
8. Державна програма щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2015–2017 роки: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 265. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/265-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.07.2020).
9. План першочергових заходів з подолання корупції, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р. № 647-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/647-2014-%D1%80#Text> (дата звернення: 02.09.2020).
10. Про перевірку на доброчесність: проект закону України, розроблений міжвідомчою робочою групою на виконання рішення Національного агентства з питань запобігання корупції, № 116 від 02.02.2018.
11. Про Державне бюро розслідувань: Закон України від 12 листопада 2015 р. № 794-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#Text> (дата звернення: 07.09.2020).
12. Порядок проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів в органах прокуратури України: затв. наказом Генеральної прокуратури України 16 червня 2016 р. № 205. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0875-16#Text> (дата звернення: 10.09.2020).
13. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02 грудня 2016 р. № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення: 07.09.2020).
14. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 07.09.2020).

REFERENCES

1. Polityka NATO z vykhovannia dobrochesnosti Ukhvaleno hlavamy derzhav ta uriadiv, yaki berut uchast u zasidanni Pivnichnoatlantychnoi rady u Varshavi 8-9 lypnia 2016 roku. NATO Integrity Policy Approved by the Heads of State and Government attending the North Atlantic Council Meeting in Warsaw on 8–9 July 2016. URL: https://www.nato.int/cps/uk/natohq/official_texts/135626.htm?selectedLocale=uk (Date of Application: 07.09.2020) [in Ukrainian].
2. Uzaħalneni statystychni ta analitychni dani pro diialnist orhaniv prokuratury u 2018 rotsi (vidpovidno do statti 6 Zakonu Ukrainy “Pro prokuraturu”). Generalized statistical and analytical data on the activities of the prosecutor’s office in 2018 (in accordance with Article 6 of the Law of Ukraine “On the Prosecutor’s Office”). URL: https://www.gp.gov.ua/ua/vlada.html?_m=publications&_t=rec&id=248318 (Date of Application: 19.04.2019) [in Ukrainian].
3. Natsionalna dopovid shchodo realizatsii zasad antykoruptsiinoi polityky u 2019 rotsi. Natsionalne ahentstvo z pytan zapobihannia koruptsii. National report on the implementation of anti-corruption policy in 2019. National Agency for the Prevention of Corruption. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/Proyekt-Natsdopovidi-2019.pdf> (Date of Application: 02.09.2020) [in Ukrainian].
4. Rules of Ethical Conduct of Police Officers: approved by Order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine of November 9. 2016. No 1179. Official Gazette of Ukraine. 2017. No 2. Art. 55 [in Ukrainian].
5. Rules of Ethical Conduct of Police Officers: approved by Order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine of November 9. 2016. No 1179. Official Gazette of Ukraine. 2017. No 2. Art. 55 [in Ukrainian].
6. Regulations on the National Police: approved by Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of October 28. 2015. No 877. Official Gazette of Ukraine. 2015. No 89. Art. 2971 [in Ukrainian].
7. Anti-Corruption Program of the National Police of Ukraine for 2019–2021. URL: <https://www.npu.gov.ua/> (Date of Application: 15.09.2020) [in Ukrainian].

8. State program for the implementation of the principles of state anti-corruption policy in Ukraine (Anti-corruption strategy) for 2015–2017: approved by Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of April 29, 2015. No 265. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/265-2015-%D0%BF#Text> (Date of Application: 10.07.2020) [in Ukrainian].

9. The Plan of Priority Measures to Combat Corruption, Approved by the Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated July 2, 2014. No 647-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/647-2014-%D1%80#Text> (Date of Application: 02.10.2020) [in Ukrainian].

10. On Integrity Testing: Draft Law of Ukraine Developed by Interdepartmental Working Group to Implement Decision of National Agency for Prevention of Corruption No 116 dated 02.02.2018 [in Ukrainian].

11. On the State Bureau of Investigation: Law of Ukraine of 12 November, 2015. No 794-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#Text> (Date of Application: 07.09.2020) [in Ukrainian].

12. The procedure for conducting a secret inspection of the integrity of prosecutors in the prosecutor's office of Ukraine: approved. by order of the Prosecutor General's Office of Ukraine June 16, 2016 No 205. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0875-16#Text> (Date of Application: 10.09.2020) [in Ukrainian].

13. On the Judiciary and the Status of Judges: Law of Ukraine of December 2, 2016 No 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (Date of Application: 07.09.2020) [in Ukrainian].

14. On Civil Service: Law of Ukraine of 10 December 10, 2015 No 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (Date of Application: 07.09.2020) [in Ukrainian].

UDC 343.352:351.74(477)

Havrylyk Liudmyla,

Candidate of Juridical Sciences,
senior Researcher of the State Research
Institute MIA Ukraine,
Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0002-9441-4073

Shvets Tamara,

Leading Researcher,
Human Rights Groups Intellectual Property Department
of the Organization of Scientific Activity and Protection
of Intellectual Property Rights National Academy of Internal Affairs,
Kyiv, Ukraine

FEATURES OF CORRUPTION PREVENTION IN THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE

The mechanism for preventing corruption in the National Police is a holistic system of interconnected and interacting elements, the existence of which ensures the implementation of anti-corruption policy, namely: 1) regulations that define the basic principles of anti-corruption, the powers of authorized entities to prevent corruption, ethical standards, the procedure for preventing conflicts of interest, declaring property, income, expenses and liabilities of a financial nature, etc.; 2) subjects of corruption prevention. Police officers are obliged to perform their functions in good faith in accordance with procedural rules, to show respect for the dignity of man and citizen

© Havrylyk Liudmyla, Shvets Tamara, 2020

DOI (Article): [https://doi.org/10.36486/np.2020.3\(49\).25](https://doi.org/10.36486/np.2020.3(49).25)

Issue 3(49) 2020

<http://naukaipravookhorona.com/>

and to act in accordance with the current legislation of Ukraine and regulations in compliance with professional and ethical requirements. Taking measures to ensure the integrity of police reduces the risk of corruption and other unethical actions, increases the transparency and accountability of their activities, creates conditions for the proper functioning of police bodies and units on the basis of democracy and the rule of law, is a prerequisite for effective corruption prevention. Particular attention should be paid to the definition the of limits of an application of the powers of police units that are authorized to take measures to prevent corruption among police officers, the legal regulation of their competence. The order and rules of appointment and promotion of police officers are revealed. Emphasis is placed on the need to ensure the integrity of police officers through the implementation of effective anti-corruption standards. The subjects authorized by the National Police to take measures to combat corruption within their competence and their tasks have been identified. It is concluded that the adoption by the Verkhovna Rada of Ukraine of the Law of Ukraine “On Integrity Check” will be a prerequisite for harmonization of legislative acts of Ukraine and will allow Ministries and Central Executive Bodies to bring their regulations in line to eliminate differences in interpretation of the definitions, which is one of the legal prerequisites for the development of a procedure for conducting checks on the integrity of police officers.

Keywords: prevention of corruption, National Police, interaction, ensuring integrity, integrity check, declaration.

Отримано 12.10.2020