

УДК 351.74

В. О. Луговий*здобувач кафедри адміністративної діяльності
Національної академії внутрішніх справ***ДОТРИМАННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКИМИ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОБМЕЖЕНЬ**

Актуальність теми. Як уже неодноразово відзначалось, корупція є складним і неоднозначним явищем, яке носить конкретно-історичний характер і залежить від соціальних умов, історичних традицій і особливостей національної свідомості тієї чи іншої країни. Поширення цього явища в суспільстві представляє реальну небезпеку для його подальшого повноцінного розвитку. Значна кількість проблем, пов'язаних із створенням в поліції антикорупційного середовища, зумовлює необхідність вжиття комплексу заходів різного цільового спрямування, в першу чергу спрямованих на запобігання вчиненню корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень. Належне функціонування системи запобігання корупції в Україні, реалізації адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, що вчиняються поліцейськими, має забезпечуватися застосуванням низки превентивних антикорупційних механізмів, одним із яких є система антикорупційних обмежень.

Ступінь дослідженості. Дослідженню правової природи корупції та засобам запобігання їй в діяльності різних суб'єктів публічної адміністрації, в тому числі органів Національної поліції, присвятили свої праці багато вчених, серед яких: С. М. Алфьоров, К. В. Берднікова, О. Г. Боднарчук, В. Д. Гвоздецький, Ю. В. Дем'янчук, І. А. Дьомін, Д. Г. Заброта, В. А. Завгородній, С. А. Задорожний, Д. І. Йосифович, О. В. Клок, Д. М. Ластович, В. І. Литвиненко, О. П. Мусієнко, О. В. Олійник, О. І. Остапенко, А. С. Петрова, Я. Ю. Пилип, В. О. Плиська, С. В. Рівчаченко, О. В. Ткаченко, Р. М. Тучак, Т. В. Хабарова, К. І. Хромова, С. О. Шатрава, Н. В. Шинкаренко та інші. При цьому науковцями недостатньо висвітлено специфіку реалізації антикорупційних обмежень в діяльності поліцейського. Це, і зумовлює актуальність обраної проблематики.

Виклад основного матеріалу. За своєю юридичною природою обмеження дуже близьке до заборони, але не співпадає з нею, адже обмеження направлено не на повне «витіснення» будь-яких суспільних відносин, а на утримання їх в певних, чітко визначених межах. З цього приводу слушно наголошує Ф.Н. Фаткулін, що при визначенні співвідношення обмеження та заборони по-перше обмеження є результатом заборони, а по-друге, говорити про часткове обмеження не є коректно,

адже заборона це завжди певне обмеження, однак обмеження – не завжди заборона [1, с. 156-158].

По суті обмеження – це встановлені рамки, в межах яких суб'єкти повинні діяти. Їх визначають як певні випадки, коли певні права та свободи зберігаються, але обмежуються їхня реалізація на певній території, у певний, точно позначений відрізок часу або стосовно до якого-небудь кола суб'єктів [2, с. 369].

Отже, правове обмеження – це встановлений законодавством спеціальний порядок реалізації прав і свобод, спрямований на утримання відповідних суспільних відносин в суворо обмежуваних рамках, за межі яких не дозволено виходити, а, відтак і порушувати їх.

Призначення даних обмежень полягає в тому, щоб забезпечити ефективну професійну діяльність з виконання повноважень державних органів, встановити перешкоди можливого зловживання державними службовцями, створити умови для незалежності службової діяльності і разом з тим гарантувати здійснення державними службовцями прав і свобод громадян.

Загальні обмеження, пов'язані зі службою в поліції, визначені ст. 61 Закону України «Про Національну поліцію», зокрема встановлено, що на поліцейських поширюються обмеження, визначені Законом України «Про запобігання корупції», цим та іншими законами України [3].

Спеціальні правові обмеження поліцейських обумовлені специфікою виконуваних ними функцій і службових повноважень. Головна мета правових обмежень в діяльності поліцейського це забезпечення прозорого і ефективного функціонування органів і підрозділів Національної поліції України, встановлення правових бар'єрів перед можливими зловживаннями поліцейськими, створення умов для належного виконання ними посадових повноважень.

Іншими словами антикорупційні обмеження виступають передумовою формування антикорупційного статусу поліцейського, його належної поведінки, створюють спеціальний правовий режим для реалізації поліцейських завдань і функцій, сприяють зміцненню законності і правопорядку в процесі здійснення оперативно-службової діяльності тощо.

Світова практика до антикорупційних обмежень як найбільш важливих елементів адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, що

вчиняються поліцейськими, відносить: обмеження щодо роботи за сумісництвом; декларацію про особисті доходи; декларацію про доходи сім'ї; декларацію особистого майна; декларацію сімейних активів; декларацію подарунків; декларацію приватних інтересів, що мають відношення до управління контрактами; декларацію приватних інтересів, що мають відношення до прийняття рішень; декларацію приватних інтересів, що мають відношення до участі в підготовці або наданні рекомендацій з питань політики; публічне розкриття декларацій про доходи та майно; обмеження і контроль після закінчення трудової діяльності; обмеження і контроль подарунків та інших форм допомоги; обмеження і контроль зовнішніх надходжень (наприклад, з неурядових організацій або державної корпорації); особисті та сімейні обмеження прав власності приватних компаній тощо [4, с. 55].

Безперечно, в кожній цивілізованій країні свій набір антикорупційних обмежень, що застосовуються в діяльності поліцейського. Не є виключенням й Україна, де перелік антикорупційних обмежень визначений законодавчо. Зокрема, розділ IV «Запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням» Закону України «Про запобігання корупції» безпосередньо присвячено переліку антикорупційних обмежень, серед яких можна виділити наступні.

Обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища. Насамперед, поліцейському забороняється використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі використовувати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти в приватних інтересах. Особливістю вказаного обмеження є відсутність конкретизації форм, в яких відповідним особам забороняється використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані з цим можливості, у статті 22 Закону України «Про запобігання корупції». Більш прогресивним з цього приводу можна вважати попереднє антикорупційне законодавство, яке більш описово визначало відповідну заборону [5].

Вбачається, що встановлене законом обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища у діяльності поліцейського може виявлятися в наступних формах: сприяння фізичним або юридичним особам у здійсненні ними господарської діяльності; сприяння призначенню на посаду особи, яка не має переваг перед іншими кандидатами на цю посаду; втручання в діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування або посадових осіб; надання переваги фізичним або юридичним особам при здійсненні дозвільно-реєстраційної діяльності;

використання службового автотранспорту в особистих цілях тощо.

Обмеження щодо одержання подарунків означає, що поліцейському забороняється безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб: у зв'язку із здійсненням ним діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; якщо особа, яка дарує, перебуває в його підпорядкуванні. Саме наявність таких спеціальних ознак дає можливість говорити про заборону одержання спеціальних (службових, таких, що безпосередньо пов'язані зі службовою діяльністю особи) подарунків поліцейськими.

Згідно ст. 23 Закону України «Про запобігання корупції» виключенням для позначеної вище ситуації може бути те, що дозволяється приймати подарунки, які відповідають загальноновизнаним уявленням про гостинність, якщо вартість таких подарунків не перевищує:

- один прожитковий мінімум для працездатних осіб, встановлений на день прийняття подарунка, одноразово (з 1 січня 2018 року – 1762 гривні, з 1 липня – 1841 гривня, з 1 грудня – 1921 гривня);

- сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, не перевищує двох прожиткових мінімумів, встановлених для працездатної особи на 1 січня того року, в якому прийнято подарунки (3524 гривні) [6].

Передбачене обмеження щодо вартості подарунків не поширюється на подарунки, які: даруються близькими особами; одержуються як загальнодоступні знижки на товари, послуги, загальнодоступні виграші, призи, премії, бонуси.

На основі аналізу чинного законодавства та практики його реалізації маємо зазначити, що до категорії дозволених можна віднести наступні подарунки: а) від держави Україна, АР Крим, інших держав, міжнародних організацій, територіальних громад; б) від осіб, які не є підлеглими, якщо ці подарунки відповідають такій сукупності ознак: не пов'язані з виконанням особою функцій держави або місцевого самоврядування; відповідають загальноновизнаним уявленням про гостинність; вартість подарунка не перевищує дозволеної законом; в) від близьких осіб, які не є підлеглими, якщо ці подарунки не пов'язані з виконанням особою функцій держави або місцевого самоврядування (інакше вони трансформуються у неправомірну вигоду); г) у вигляді загальнодоступних знижок на товари чи послуги; д) у вигляді загальнодоступних виграшів, призів, премій, бонусів. Зокрема, згідно п. 4 ч. 1 ст. 1 Закону «Про державні лотереї в Україні», призом (виграшем) є кошти, майно, майнові чи немайнові права, які

підлягають виплаті (видачі) гравцю у разі його виграшу в державну лотерею відповідно до оприлюднених умов її проведення [7].

Обмеження спільної роботи близьких осіб, передбачає, що поліцейські, відповідно до ст. 27 Закону України «Про запобігання корупції», не можуть мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам.

Слід пригадати й Закон України «Про державну службу» (стаття 32, п. 11 ч. 2 ст. 65, ч. 2 ст. 66, п. 5 ч. 1 і ч. 2 ст. 84), де встановлено правила, згідно з якими не допускається призначення на посаду державної служби особи, яка буде прямо підпорядкована близькій особі або якій будуть прямо підпорядковані близькі особи, і визначено алгоритми дій та відповідальність:

а) відповідних державних службовців: у разі виникнення обставин, що призводять до зазначеного прямого підпорядкування (наприклад, керівник та підлегла або їхні діти уклали шлюб), відповідні особи, близькі їм особи зобов'язані повідомити про це керівника державної служби та вжити заходів до усунення таких обставин у 15-денний строк; неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення є дисциплінарним проступком, в разі вчинення якого може бути застосовано винятковий вид дисциплінарного стягнення – звільнення з посади державної служби;

б) відповідного керівника державної служби (суб'єкта призначення): якщо в 15-денний строк зазначені обставини добровільно не усунуто, керівник повинен вжити у місячний строк заходів до їх усунення. Для цього керівник державної служби: може перевести державного службовця за його згодою на іншу рівнозначну вакантну посаду державної служби в цьому державному органі або дати згоду на переведення до іншого державного органу (у такому разі переведення державного службовця здійснюється без обов'язкового проведення конкурсу), а у разі неможливості переведення особи, яка перебуває у підпорядкуванні, – зобов'язаний звільнити її із займаної посади у триденний строк з дня встановлення факту неможливості переведення; порушення ним цих обов'язків тягне відповідальність, встановлену законом. Зокрема, йдеться про дисциплінарну відповідальність за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків у вигляді догани (п. 5 ч. 2 ст. 65, ч. 3 ст. 66 Закону «Про державну службу») [8].

Названі положення цілком узгоджуються з положеннями ст. 27 Закону «Про запобігання корупції», а також п. 9 ч. 1 ст. 77 Закону «Про Наці-

ональну поліцію», де вказано, що «поліцейський звільняється зі служби в поліції, а служба в поліції припиняється у зв'язку з безпосереднім підпорядкуванням близькій особі» [3].

Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності. Відповідно до ст. 25 «Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності» Закону України «Про запобігання корупції», особам, зазначеним у п. 1 ч. 1 ст. 3 вказаного Закону (серед яких і поліцейські), заборонено, по-перше, займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики зі спорту) або підприємницькою діяльністю, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України; по-друге, входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України [9].

З огляду на положення ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції» здається, що перелік обмежень до заняття поліцейськими іншими видами діяльності є не остаточним, адже норма містить уточнення – «якщо інше не передбачено Конституцією або законами України». І це зрозуміло, оскільки маємо Закон України «Про Національну поліцію», де у ст. 66 «Службове сумісництво поліцейських» зазначено лише те, що поліцейський не може під час проходження служби займатися іншою оплачуваною діяльністю, крім науково-педагогічної, наукової або творчої. Бачимо певний дисонанс названих вище нормативно-правових актів, оскільки один, як головний антикорупційний закон, дозволяє поліцейським займатися викладацькою діяльністю, інший – робить наголос на науково-педагогічній діяльності, яка принципово відрізняється від викладацької. Останню не можна ототожнювати виключно з педагогічною діяльністю, оскільки вона включає і нетрадиційні (неформальні) форми навчання, є складовою творчої діяльності особистості, може здійснюватися не лише в рамках формалізованого, інституційного навчання та спрямована на поширення нових знань, відпрацювання навичок, рекомендацій щодо їх застосування.

У правозастосовній практиці під терміном «викладацька діяльність» розуміють діяльність особи як викладача тієї чи іншої навчальної дисципліни в освітньому закладі, що полягає у читанні лекцій, проведенні семінарів, практичних та ін-

ших занять, гуртків, секцій, веденні уроків тощо, тобто це та частина педагогічної діяльності, яка пов'язана з наявністю трудових відносин між навчальним закладом та особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що передбачає їх оформлення, а також отримання законної винагороди за виконану роботу [10].

З іншого боку науково-педагогічна діяльність, згідно Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» [11] – це педагогічна діяльність в університетах, академіях, інститутах і закладах післядипломної освіти, що пов'язана з науковою та/або науково-технічною діяльністю. Тобто іншими словами це діяльність, виключно пов'язана із наукою, при цьому в самому законі зміст терміну «педагогічна діяльність» не розкривається.

Тому доцільним є внесення змін і доповнень до Закону України «Про Національну поліцію», виклавши ч. 1 ст. 66 у такій редакції: *«Поліцейський не може під час проходження служби займатися іншою оплачуваною діяльністю, крім наукової, викладацької і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики зі спорту»*.

Надання поліцейському законних підстав до повноцінного зайняття викладацькою діяльністю усуне наявні сьогодні проблеми, в першу чергу щодо залучення фахівців-практиків до освітнього процесу у навчальних центрах первинної професійної підготовки поліцейських.

Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування означає, що особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зазначеним у пункті 1 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції», які звільнилися або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, забороняється:

1) протягом року з дня припинення відповідної діяльності укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами – підприємцями, якщо особи, зазначені в абзаці першому цієї частини, протягом року до дня припинення виконання функцій держави або місцевого самоврядування здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб – підприємців;

2) розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, крім випадків, встановлених законом;

3) протягом року з дня припинення відповідної діяльності представляти інтереси будь-якої особи у справах (у тому числі в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, в якому (яких) вони працювали на момент припинення зазначеної діяльності.

Фінансові обмеження, які передбачають правила щодо системи об'єктивного фінансового контролю за майновим станом поліцейських, що передбачає наступні заходи: подання декларацій в електронній формі; комплекс перевірок декларацій Національним агенством з питань запобігання корупції; оприлюднення декларацій у спеціальному єдиному реєстрі; встановлення кримінальної та адміністративної відповідальності за порушення вимог фінансового контролю; проведення стосовно поліцейських моніторингу способу їх життя з метою перевірки відповідності рівня життя задекларованим майну та доходам; встановлення обов'язку повідомляти Національне агенство з питань запобігання корупції про суттєві зміни у своєму майновому стані та про відкриття рахунків в установах банків нерезидентів.

Висновки: Таким чином, поряд з правовими стимулами вагомими засобами запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, що вчиняються поліцейськими є антикорупційні обмеження. Їх слід розглядати як правові стримування пов'язаних з корупцією діянь, що створюють умови для задоволення інтересів людини і громадянина, суспільства в охороні й захисті від проявів корупції. Іншими словами, антикорупційні обмеження це спеціальні, встановлені в праві рамки, в межах яких повинні діяти суб'єкти, виключаючи певні можливості, що можуть мати місце під час перебування особи на службі в поліції, мета яких обмежити можливість використання службового становища для незаконного отримання особистої вигоди.

Антикорупційні обмежувальні заходи передбачають підвищені вимоги до суб'єктів правозастосування, адже їх діяльність безпосередньо спрямована на захист прав та інтересів громадян, забезпечення публічної безпеки та порядку, охорони конституційного ладу. Відтак і вимоги до таких осіб мають бути значно підвищеними, що виключатиме можливість зловживання своїм службовим становищем. Попри те, що антикорупційні обмеження є способом втручання держави в сферу особистого життя поліцейського, запобігання різним зловживанням з боку держави вбачається в їх детальній регламентації у законодавстві.

Література

1. Фаткулин Ф. Н. Проблемы теории государства и права: курс лекций. Казань : Изд-во Казанского гос. ун-та. 1987. 336 с.

2. Черданцев А. Ф. Толкование права и договора: учебн. пособие. Москва. : ЮНИТИ. 2003. 381 с.

3. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

4. Діденко І.В. Співвідношення корупції та конфлікту інтересів як правопорушення, пов'язаного з корупцією. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2016. № 4. С. 48-58.

5. Про засади запобігання та протидії корупції : Закон України від 11 червня 2009 року / Відомості Верховної Ради України. 2009. № 45. Ст.691.

6. Про Державний бюджет України на 2018 рік: Закон України від 7 грудня 2017 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2246-19/page>.

7. Про державні лотереї в Україні: Закон України від 6 вересня 2012 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5204-17>.

8. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

9. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

10. Постанова Апеляційного суду міста Києва № 760/13989/16 п від 10.02.2017 р. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/64770678>.

11. Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України від 26 листоп. 2015 р. № 848-VIII URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/848-19>.

Анотація

Луговий В. О. Дотримання поліцейськими антикорупційних обмежень. – Стаття.

З'ясовано роль антикорупційних обмежень в реалізації адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням пов'язаними з корупцією, що вчиняються поліцейськими. Розглянуто зміст обмеження щодо використання службових повно-

важень чи свого становища поліцейським. Охарактеризовано порядок дотримання поліцейськими обмежень щодо одержання подарунків. Виокремлено напрями вдосконалення службового сумісництва поліцейських.

Ключові слова: антикорупційні обмеження, вимоги, заборони, поліцейський, адміністративно-правовий механізм, правопорушення, пов'язані з корупцією.

Аннотация

Луговой В. О. Соблюдение полицейскими антикоррупционных ограничений. – Статья.

Выяснена роль антикоррупционных ограничений в реализации административно-правового механизма предупреждения правонарушений, связанных с коррупцией, совершаемых полицейскими. Рассмотрено содержание ограничения на использование служебных полномочий или своего положения полицейским. Охарактеризован порядок соблюдения полицейскими ограничений относительно получения подарков. Выделены направления совершенствования служебного совместительства полицейских.

Ключевые слова: антикоррупционные ограничения, требования, запреты, полицейский, административно-правовой механизм, правонарушения, связанные с коррупцией.

Summary

Luhovyi V. O. Compliance with police anti-corruption limitations. – Article.

The role of anti-corruption limitations in the implementation of the administrative and legal mechanism for preventing corruption-related offenses committed by the police has been clarified. The content of the restrictions on the use of official authority or his position by the police is considered. The order of observance of police restrictions on receiving gifts is described. Areas of improvement of police officers' coordination are singled out.

Key words: anti-corruption restrictions, requirements, prohibition, police officer, administrative and legal mechanism, corruption-related offenses.