

УДК 342.9

В. А. Писанець
*здобувач кафедри конституційного, адміністративного права
та соціально-гуманітарних дисциплін
Інституту права та суспільних відносин
ВНЗ «Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна»*

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОБРОЧЕСНОСТІ В ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ

Постановка проблеми. Проблема підвищення внутрішніх антикорупційних механізмів органів правопорядку була актуальною завжди. Це пов'язано з тим, що специфіка функціональної моделі будь-якого правоохоронного органу яскраво відрізняється від інших видів публічної служби. Широке повноваження, адміністративний ресурс, право застосування примусу може являтися суттєвим ризиком реалізації правомочностей у власних цілях, шляхом незаконного впливу на права, свободи та інтереси інших осіб.

Створення умов для ефективної, фахової та добросовісної служби в правоохоронних органах дозволяє мінімізувати самі причини виникнення корупції та перевищення влади. Незважаючи на те, що на теренах ЄС, інститут добросовісності вже давно функціонує в правовому режимі національних законодавств, в Україні на законодавчому рівні поняття добросовісної публічної служби було нещодавно офіційно задекларовано в Антикорупційній стратегії на 2014-2017 роки, зокрема, перебачено за мету створення системи добросовісної та професійної публічної служби відповідно до міжнародних стандартів і кращого світового досвіду. Саме такі положення стали системним поштовхом до впровадження інструментів перевірки на добросовісність в системі публічної служби.

Очевидно, що інструмент добросовісності в управлінні правоохоронних органів – не тільки сукупність адміністративних засобів – це «нова філософія» боротьби з корупцією, завданням якої є створення механізму несприйняття та попередження проявів корупції, у всіх її формах. З'ясування механізму адміністративно-правового забезпечення добросовісності правоохоронних органів потребує багатогранного підходу у розумінні феномену «добросовісність» як теоретико-правової категорії.

Постановка завдання. Мета статті полягає у дослідженні підходів до визначення змісту, ознак адміністративних процедур забезпечення добросовісності як основоположної засади формування належної поведінки публічних осіб.

Виклад основного матеріалу. Законодавством встановлено низку положень, що за змістом є обмеженнями та заборонами певних видів поведінки посадових осіб, а за своїм призначенням це – засоби

запобігання корупції. Необхідно такі положення знати, розуміти та дотримуватись у своїй повсякденній діяльності. Крім того, законодавство встановлює низку вимог та процедур, спрямованих на запобігання корупції. Усі ці інструменти становлять комплекс антикорупційних механізмів на шляху вчинення корупційних правопорушень.

Тут передусім маємо вести мову про позитивну відповідальність не тільки посадових осіб, а й усіх суб'єктів правовідносин.

Запорукою успішного виконання завдання із мінімізації проявів корупції є забезпечення належного рівня знань антикорупційного законодавства як представниками державних органів та органів місцевого самоврядування, так і суспільством в цілому. 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 корупції.

Починаючи з часу набуття незалежності для України найголовнішим питанням розвитку держави було викорінення корупції. В рамках підписання Україною Асоціації із ЄС, Верховною Радою України було прийнято низку нормативно-правових актів, було запроваджено реформи у правоохоронній системі, а також створення спеціальних органів задля подолання корупції.

Група держав проти корупції (GRECO) визначає, що корупція в Україні є систематичним явищем, яке існує у всіх секторах та на всіх рівнях державного управління, в тому числі у правоохоронних органах, прокуратурі та судовій владі, а також у місцевій владі. В Україні процвітає як дрібна, так і елітарна корупція. У своєму звіті про Україну Freedom House наголошує, що «корупція є характерною рисою українських політичних, економічних та соціальних систем, хоча Євромайдан й продемонстрував готовність громадян докласти реальних зусиль, щоб побороти проблему» та що «політична і судова системи вважаються найкорумпованішими в країні» [1, с. 31].

Протягом тривалого часу суспільство потребувало докорінних змін у державній антико-

рупційній політиці. Одним із системних інструментів реалізації антикорупційної політики є передусім розробка та впровадження дієвих адміністративних процедур, що передбачають забезпечення стану доброчесності в системі правоохоронних органів.

Сформульоване нами розуміння профілактичних процедур доброчесності як сукупність інформаційно-довідкових, навчальних, тренінгових заходів, що спрямовані на всебічне поінформування працівника правоохоронного органу про етичні стандарти поведінки доброчесності виступають алгоритмом прийняття рішень та вчинків, що спрямовані на уникнення протиправної поведінки.

На нашу думку аналіз питання інструментарію забезпечення доброчесності слід розпочати з розуміння категорії «адміністративна процедура». Одним із напрямків реформування в нашій державі є впровадження певних адміністративних процедур, які притаманні кожній правоохоронній діяльності.

Визначальною ознакою розвитку законодавства, в тому числі адміністративного, у демократичних країнах є його спрямованість на забезпечення прав і законних інтересів осіб у відносинах із державою та її органами. Однією з найважливіших гарантій цього є чітка регламентація процедурного аспекту відносин особи і влади. За таких умов державний службовець чи службовець органу місцевого самоврядування діє не свавільно, а керуючись чітко встановленим порядком. Це, по-перше, забезпечує рівність осіб перед законом (застосовується однакова процедура), а, по-друге, існування законодавчо встановленої процедури є вихідною точкою для здійснення контролю, зокрема судового, за законністю діяльності органів влади.

Таким чином, адміністративна процедура – визначений законодавством порядок здійснення сукупності процедурних дій, послідовно вчинених адміністративним органом, і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям і, в необхідних випадках, виконанням прийнятого адміністративного акта.

Із числа правоохоронних органів, що відносяться до центральних органів виконавчої влади визначено Міністерство внутрішніх справ. Складовою Міністерства – є Національна поліція України.

На думку С. О. Шатрави, адміністративно-правовий механізм запобігання корупції в органах Національної поліції являє собою цілісну систему взаємопов'язаних і взаємодіючих елементів, існування яких забезпечує реалізацію антикорупційної політики держави, а саме [2, с. 30]: 1) нормативно-правові акти, які містять норми

адміністративного права (матеріальні та процесуальні); 2) суб'єкти запобігання корупції в органах Національної поліції; 3) адміністративно-правові відносини у сфері запобігання корупції в органах Національної поліції; 4) адміністративно-правовий інструментарій тощо.

Незрозумілим є принцип, яким керувався законодавець, закріплюючи перевірки на доброчесність саме щодо цих трьох категорій, адже необхідною є боротьба з корупцією у всіх сферах суспільного життя та публічної служби. Антикорупційною стратегією задекларовано потребу створення доброчесної публічної служби в цілому. [3, с. 12]. Не повністю конкретизованими та чіткими залишаються механізми використання результатів таких перевірок та вид відповідальності, що може бути застосовано до особи, щодо якої проводилась перевірка доброчесності. У свою чергу, неподання, несвоєчасне подання анкети прокурором без поважних причин або подання анкети, у якій прокурор не підтверджує вказані у ній відомості, свідчить про невиконання ним обов'язку, передбаченого ч. 5 ст. 19 Закону України «Про прокуратуру», та є підставою для притягнення його до відповідальності відповідно до вимог чинного законодавства. Твердження, викладені в анкеті, перевіряються у випадку надходження до підрозділу внутрішньої безпеки Генеральної прокуратури інформації про їх недостовірність (у тому числі неповноту) шляхом проведення службового розслідування [3, с. 13-14].

Вищесказане дозволяє зробити висновки, що інструментом забезпечення доброчесності у правоохоронних органах є здійснення перевірок, наприклад, шляхом заповнення анкет, декларацій, таємні перевірки тощо. Перелік є невичерпний, що породжує проблеми, оскільки, на нашу думку, тут повинно мати місце законодавче підґрунтя з визначенням правових засад організації перевірки, порядку її проведення, суб'єктів, уповноважених на проведення перевірки, а також оформлення її результатів і правових наслідків. Досліджуючи систему правоохоронних органів можна сказати, що жоден не має ідеальну модель проведення перевірок на доброчесність. Переважно виникає одна й та сама проблема – це відсутність чіткого єдиного механізму проведення, який був би закріплений на законодавчому рівні. Так, перевірки на доброчесність, їх результати не повинні завершуватись лише притягненням до відповідальності осіб, стосовно яких проводилась перевірка, необхідно опрацювати, аналізувати та розробляти заходи для зменшення корупційних проявів, що неможливо без вдосконалення законодавства.

Окремим питанням постає поняття «спеціальна перевірка», яку запроваджено з метою підвищення якості відбору кандидатів на зайняття по-

сад, пов'язаних з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування [4]. Спеціальній перевірці підлягають відомості про притягнення особи до кримінальної відповідальності, наявність судимості, її зняття, погашення, про застосування до кандидата адміністративних стягнень за корупційні правопорушення, достовірність відомостей, зазначених у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік, стан здоров'я кандидата, освіту, наявність у кандидата наукового ступеня, вченого звання. До проведення спеціальної перевірки залучаються Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України та інші органи виконавчої влади відповідно до їх компетенції.

Під час спеціальної перевірки також встановлюється наявність або відсутність кандидата на посаду в Єдиному державному реєстрі осіб, притягнутих до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень.

Таким чином, можемо класифікувати інструменти (адміністративні процедури) забезпечення доброчесності в правоохоронних органах за наступними критеріями:

- 1) За часом проведення: постійні, періодичні, єдинократові;
- 2) За колом осіб: загальні, групові, індивідуальні;
- 3) За юридичними наслідками: правостановлюючі, правоприпиняючі, без юридичних наслідків;
- 4) За характером впливу: превентивні, мотиваційні, дисциплінарні.
- 5) За підставами здійснення: нормативно визначені, за повідомленнями від інститутів громадянського суспільства (громадян) та організацій, за результатами здійснення оперативно-розшукових дій.

6) За юрисдикційною приналежністю суб'єктів, що здійснюють адміністративні процедури: зовнішні, внутрішні;

7) За характером повноважень: здійснюються органами державної влади (їх посадовими особами), інститутами громадянського суспільства.

До числа загальних інструментів (адміністративних процедур) забезпечення доброчесності в правоохоронних органах відносимо:

- 1) Сукупність процедурних дій спрямованих на якісний кваліфікаційний відбір кандидатів на посади до правоохоронних органів, як передумова дотримання принципу доброчесності у подальшій роботі;
- 2) Проведення спеціальних перевірок;
- 3) Електронне декларування, заповнення анкет;
- 4) Перевірки на доброчесність (відкриті та таємні);
- 5) Моніторинг способу життя;
- 6) Службове розслідування.

Отже, інструменти (адміністративні процедури) забезпечення доброчесності в правоохоронних органах – це визначений законодавством порядок здійснення сукупності процедурних дій, послідовно вчинених адміністративним органом (інститутом громадянського суспільства), і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям і, в необхідних випадках, виконанням прийнятого адміністративного акта, метою якого є забезпечити базові етико-правові засади правоохоронної діяльності, що визначає межі та спосіб поведінки працівників правоохоронних органів для належного захисту прав, свобод людини і громадянина, інтересів суспільства та держави, утвердження авторитету служби у правоохоронних органах.

Література

1. Національна система доброчесності в Україні. URL: https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2016/11/nis_assessment_ukr_0.pdf (дата звернення: 18.09.2019).
2. Шатрава, С. О. Адміністративно-правові засади запобігання корупції в органах Національної поліції України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / С. О. Шатрава; МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Харків, 2017. – 40 с.,
3. Семків Т. Впровадження інституту перевірок на доброчесність в законодавство України. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2017. № 2. С. 11-16.
4. Запобігання корупції в органах державної влади шляхом проведення спеціальної перевірки: Роз'яснення Мін'юсту України; від 19.07.2012. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0028323-12>.

Анотація

Писанець В. А. Адміністративні процедури забезпечення доброчесності в правоохоронних органах. – Стаття.

У статті запропоновано загальний підхід до визначення категорії «доброчесність» як системи морально-етичних якостей особи, що трансформується у поведінкову модель в результаті свідомої, розумово-психологічної діяльності та відображає суб'єктивне відношення до суспільних цінностей. Доброчесність у формальному розумінні законодавства про державну службу є виміром способу, форми поведінкової діяльності публічної особи при здійсненні ним своїх повноважень. Доброчесність у широкому розумінні розглядається як самостійне соціально-правове явище та характеристика правової дійсності, що може існувати у трьох системах: 1) індивідуальній – доброчесність державного службовця, працівника правоохоронного органу; 2) інституційній – вимір доброчесності в окремій публічній сфері, підданий корупційному впливу чи конфлікту інтересів; 3) надінституційній (антикорупційна система держави) – механізм міжсистемної комунікації, що забезпечує несприйняття та подолання недоброчесних проявів на всіх рівнях.

Ключові слова: доброчесність, професійність, адміністративні процедури, публічні цінності, антикорупційне законодавство, публічна сфера.

Аннотация

Писанец В. А. Административные процедуры обеспечения добропорядочности в правоохранительных органах. – Статья.

В статье предложен общий подход к определению категории «добродетель» как системы морально-этических качеств лица, трансформируется в поведенческие модели в результате сознательной, умственно-психологической деятельности и отражает субъективное отношение к общественным ценностям. Добродетель в формальном смысле законодательства о государственной службе является измерением способа, формы поведенческой деятельности публичного лица при осуществлении им своих полномочий. Добродетель в широком смысле рассматривается как самостоятельное социально-правовое явление и характеристика правовой действительности, может существовать в трех системах: 1) индивидуальной – добродетель государственного служащего, работника правоохранительного органа; 2) институциональной – измерение добродетели в отдельной публичной сфере, подверженной коррупционному влиянию или конфликта интересов; 3) надинституционный (антикоррупционная системы государства) – механизм межсистемной коммуникации, обеспечивает неприятие и преодоление нечестных проявлений на всех уровнях.

Ключевые слова: добродетель, профессионализм, административные процедуры, публичные ценности, антикоррупционное законодательство, публичная сфера.

Summary

Pysanets V. A. Administrative procedures to ensure integrity in law enforcement agencies. – Article.

In this article is proposed the general approach to defining the category of “professional integrity” as a system of moral and ethical qualities of a person, which is transformed into a behavioral model as a result of conscious, mental-psychological activity and reflects a subjective attitude towards social values. Integrity in the formal understanding of the public service law is a measurement of the manner, form of behavioral activity of a public officer in the exercise of his or her powers. Integrity in the broad sense as an independent socio-legal phenomenon and a characteristic of legal reality that can exist in three systems: 1) individual – the integrity of a public servant or law enforcement officer; 2) institutional – a measure of integrity in a particular public sphere exposed to corruption or a conflict of interest; 3) supra-institutional (anti-corruption system of the state) – a mechanism of inter-system communication that ensures the rejection and elimination of malicious manifestations at all levels.

Key words: integrity, professionalism, ethical rules of conduct, public values, anti-corruption legislation, public sphere.