



ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ КОРРУПЦИИ ПРИ ПРОЦЕДУРЕ ОТБОРА И ПРИНЯТИЯ НА СЛУЖБУ В ОРГАНЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИЦИИ УКРАИНЫ

Сергей ШАТРАВА,

кандидат юридических наук, доцент,
профессор кафедры административной деятельности полиции
Харьковского национального университета внутренних дел

Summary

The article notes that the observance of the law, preventing and combating corruption crimes among the personnel of the police is one of the main priorities of the police. It is proved that an important part of the prevention of corruption is to identify corruption risks at each stage of admission to service in the police (legal, institutional and other factors and causes that give rise to encourage (stimulate) corruption) and their minimization or complete elimination.

Key words: corruption, anti-corruption, prevention of corruption, anti-corruption legislation, selection and adoption of the service, military service, National police.

Аннотация

В статье отмечается, что соблюдение законности, предупреждение и противодействие коррупционным проявлениям среди личного состава полиции является одним из основных приоритетов деятельности полиции. Доказано, что важной составляющей деятельности по предупреждению коррупции является выявление коррупционных рисков на каждом из этапов принятия на службу в органы полиции (правовых, организационных и других факторов и причин, порождающих, поощряющих (стимулирующих) коррупцию), их минимизация или полное устранение.

Ключевые слова: коррупция, противодействие коррупции, предотвращения коррупции, антикоррупционное законодательство, отбор и прием на службу, прохождение службы, Национальная полиция.

Постановка проблемы. В условиях демократизации украинского общества и ориентации Украины на европейский вектор социального повышения профессионализма государственных служащих приобретает чрезвычайную важность и актуализируется вопрос незавершенности украинских реформ. Итак, состояние кадрового обеспечения наглядно демонстрирует проблемы системы публичного управления в современной Украине. Стоит отметить, что в сегодняшних условиях ротация кадров не только выполняет роль средства подготовки и обучения, но и является профилактическим инструментом и средством предотвращения коррупционных деяний, вспомогательным средством для соблюдения стандартов этического поведения, и дополнительным – для усиления института ответственности, а также основой рационального использования кадровых ресурсов в публичном управлении [1, с. 354].

Состояние исследования. Среди научных работ, посвященных проблеме

противодействия коррупции в правоохранительных органах, целесообразно указать на труды отечественных учёных: С.Н. Алферова, А.М. Бандурки, М.Ю. Бездольного, Е.В. Джафаровой, И.А. Демина, Д.Г. Заброди, В.А. Завгороднего, Д.И. Иосифовича, Н.И. Мельника, Е.В. Невмержицкий, А.Я. Прохоренко, С.С. Рогульского, С.С. Серегина, Н.М. Тищенко, А.В. Ткаченко, И.И. Яцкив.

Целью данной статьи является исследование вопроса предотвращения коррупции во время процедуры отбора и принятия на службу в органы Национальной полиции Украины.

Изложение основного материала. Как отмечает Е.В. Джафарова, коррупция является одним из основных факторов, которые создают реальную угрозу национальной безопасности и демократическому развитию государства, она негативно влияет на все стороны общественной жизни: экономику, политику, управление, социальную и правовую сферы, общественное сознание, международные отношения [2, с. 59]. В то же время с коррупцией можно бороться, используя



различные мероприятия: репрессивные, которые заключаются в выявлении, расследовании и раскрытии коррупционных правонарушений, привлечении виновных лиц к ответственности, или превентивные, такие как улучшение прозрачности, подотчётности и добропорядочности государственных структур, правовая защита граждан и правовой осведомлённости, повышение этических стандартов в деятельности субъектов публичной администрации, просветительская работа с населением и отдельными целевыми группами, воспитание молодежи в духе неприятия коррупции [2, с. 59–60].

Соблюдение законности, предупреждение и противодействие коррупционным проявлениям среди личного состава полиции является одним из основных приоритетов деятельности полиции. Первые шаги в этом направлении сделаны уже сегодня. Начата полномасштабная переаттестация работников, целью которой является качественное обновление личного состава, очистка полиции от случайных людей, которые по профессиональным, психологическими, физическими и моральными качествами не должны работать в полиции; начато внедрение новой идеологии отношений с населением, которая основывается на принципах верховенства права и приоритетности интересов человека; наблюдается уход от старой модели работы правоохранительных органов, которая основана на формировании высоких статистических показателей деятельности; введена новая концепция деятельности подразделений внутренней безопасности, в соответствии с которой основными задачами этого подразделения являются: мониторинг рисков и угроз в полицейской деятельности, контроль за соблюдением законности работниками полиции, обеспечение связей аппарата Национальной полиции с общественностью, в т.ч. функционирование «горячей линии» [3].

В связи с указанным возникает вопрос: что необходимо для того, чтобы построить эффективную полицию, чистую, честную, профессиональную и свободную от коррупции? Конечно, системную коррупцию можно преодолеть при условии достойной зарплаты у полицейских, сильной законодательной базы для деятельности; если каждый полицейский будет чувствовать, что позади него стоит государство, если будут созданы нормальные условия деятельности [4].

Сейчас остро стоит задача внедрения обновлённой системы работы с кадрами органов Национальной полиции Украины, которая была бы адекватна реалиям Украины и потребностям радикальных реформ, проводимых в правоохранительных органах. Ведь профессионализм работников полиции – это результат интеллектуальной деятельности, неотъемлемой составляющей которой является непрерывное повышение уровня знаний и совершенствование форм и методов работы, к чему необходимо побуждать работников и, соответственно, совершенствовать систему поощрения профессионалов и приобретение профессионализма.

Следует отметить, что кадровая политика является одним из действенных средств повышения эффективности функционирования системы органов государственного аппарата и реализуется путём формирования кадрового состава профессиональных государственных служащих, обладающих необходимыми качествами государственного и общественного служения.

Некоторые авторы определяют кадровую политику как генеральное направление кадровой работы, совокупность наиболее важных, принципиальных её основ, и это, по их мнению, рассчитанная на длительный срок основная линия развития системы работы с кадрами управления, которая определяет перспективы развития экономики и самого управления [5, с. 224]. Другие рассматривают кадровую политику как отношения по вопросам обучения, отбора, воспитания и расстановки управленческих кадров [6, с. 105], третьи – как подбор, расстановку и выдвижение кадров, занятых выполнением управленческих функций на разных уровнях управления [7, с. 14]. В данных определениях кадровая политика сводится или к вопросу подготовки кадров, или только к кадровой работе. Кроме того, некоторые авторы рассматривают кадровую политику в широком и узком смысле. Они выделяют среди многих управленческих функций специализированную функцию, которая непосредственно направлена на предмет деятельности – управление трудовыми ресурсами, и называют ее кадровой работой. Это, по их мнению, более узкое понятие, чем термин «кадровая политика», которая содержит в себе конкретную деятельность по формированию кадров аппарата управления [8, с. 176].

В то же время в Стратегии государственной кадровой политики на 2012–2020 годы, утвержденной указом Президента Украины от 01.02.2012 № 45/2012 [9], подчеркивается необходимость усиления требований к моральным качествам лиц, привлекаемых к управленческой деятельности, во избежание возможных проявлений коррупции, с целью предотвращения возникновения конфликта интересов, совершенствования процедуры дисциплинарного производства.

На основании изложенного следует сделать промежуточный вывод, что под кадровой работой в органах Национальной полиции следует понимать урегулированную нормами административно-процессуального права систематическую целенаправленную деятельность специально уполномоченных подразделений (должностных лиц) по реализации кадровой политики по прогнозированию и планированию, отбору, подготовке и прохождению службы, повышению их квалификации и карьерного роста, а также оценке качества служебной деятельности сотрудников полиции.

Ключевое значение в реализации кадровой политики в органах полиции имеет принятие соответствующих решений по ряду кадровых вопросов, таких как: принятие на службу, перемещение по службе, присвоение очередного звания, применение дисциплинарных взысканий и поощрений и тому подобное.

В свою очередь, кадровое решение должно отвечать определенным общим требованиям, предъявляемым к управленческим решениям, которые должны быть: обоснованными, объективными, учитывать все особенности ситуации, отвечать конкретным условиям, поставленным целям и возможностям их достижения; отвечать требованиям законодательных актов, приказов МВД, Национальной полиции, инструкций и наставлений; приниматься в пределах компетенции субъекта управления, то есть соответствовать функциональным обязанностям должностного лица, их принимающего; своевременными; результатом творческой работы; решение требует научного подхода, должно быть лаконичным и последовательным, понятным для исполнителя и не противоречить ранее принятым решениям, не исключать их [10].

В то же время при принятии кадровых решений в сфере управления, кото-



рое относится к ведению Национальной полиции, могут иметь место такие коррупционные риски, как: несоблюдение ограничения относительно работы близких лиц; недобросовестность поведения; возникновение конфликта интересов в подразделениях полиции; бесконтрольность со стороны руководства полиции; несоблюдение ограничения относительно использования служебного положения; несоблюдение ограничения относительно получения подарков; несоблюдение ограничения относительно совместительства и совмещения с другими видами деятельности; несоблюдение ограничения по разглашению или использованию другим способом в своих интересах информации, которая стала известна в связи с выполнением служебных полномочий [10, с. 16–17; 11].

Учитывая указанные коррупционные риски при принятии кадровых решений в деятельности полиции, отметим риски, связанные с подбором персонала; риски, которые появляются в процессе прохождения службы в полиции; риски, связанные с увольнением полицейских.

Следовательно, назначение на должности полицейских осуществляют должностные лица органов (учреждений, организаций) полиции в соответствии с номенклатурой должностей, которую утверждает Министерство внутренних дел Украины.

На службу в полицию могут быть приняты граждане Украины в возрасте от 18 лет, имеющие полное среднее образование, независимо от расы, цвета кожи, политических, религиозных и других убеждений, пола, этнического и социального происхождения, имущественного положения, места жительства, владеющие украинским языком.

Следовательно, при принятии документов от кандидата на должность в полицию работникам кадровых подразделений следует обратить внимание на: наличие заполненной декларации об имуществе и доходах за прошлый год кандидата на должность и членов его семьи, содержащейся в ней с учетом положений Методических рекомендаций по заполнению декларации об имуществе, доходах, расходах и обязательствах финансового характера лицами, уполномоченными на выполнение функций государства или местного самоуправления, и другими лицами (в случаях, если претендент на должность в систему МВД является

субъектом декларирования); сведения о предыдущей работе кандидата; сведения, приведенные кандидатом в автобиографии; вопросы, связанные с трудовой и общественной деятельностью кандидата; причины перехода с одной работы на другую, временного нетрудоустройства; биографическую справку; документы об образовании, в том числе о высшем образовании, ученую степень, ученое звание, повышение квалификации; информацию о наличии корпоративных прав; результаты специальной проверки (в случае необходимости её проведения) или копию соответствующей справки, если специальная проверка проводилась ранее; информацию о работающих в указанном органе близких лиц.

При принятии решения о назначении на должность руководителя главного управления, департамента, управления, отдела, другого подразделения, кроме изучения указанных документов, следует уделить внимание ознакомлению со сведениями в справке о состоянии дел в органе, подразделении в учреждении, организации, предприятии, представленной кандидатом с предыдущего места работы.

Работник кадрового подразделения, получая документы от кандидата на должность в подразделение полиции, должен проверить соблюдение правил их заполнения (автобиографии и т.д.), соответствие указанных в них сведений оригиналам документов.

Лицо, назначаемое на должность, предупреждается об ответственности за коррупционные правонарушения. Указанные предупреждения подписываются претендентом на должность собственноручно вместе с подачей рапорта о назначении и хранятся в его личном деле.

Кандидат знакомится с ограничениями, связанными с назначением на должность в подразделение полиции, что является необходимым условием при приеме на службу. Стоит обратить внимание, что, независимо от профессиональных и личных качеств, уровня физической подготовки и состояния здоровья, на службу в полицию не могут быть приняты лица в случаях, определенных ч. 2 ст. 61 Закона Украины «О Национальной полиции» [12], а также: 1) лицо, признанное недееспособным или ограниченно дееспособным лицом; 2) лицо, осужденное за умышленное совершение тяжкого и особо тяжкого преступления, в

том числе судимость которого погашена или снята в установленном законом порядке; 3) лицо, имеющее непогашенную или неснятую судимость за совершение преступления, кроме реабилитированного; 4) лицо, в отношении которого было прекращено уголовное производство по нереабилитирующим основаниям; 5) лицо, к которому были применены меры административной ответственности за совершение административного правонарушения, связанного с коррупцией; 6) лицо, которое отказывается от процедуры специальной проверки при приеме на службу в полицию или от процедуры оформления допуска к государственной тайне, если для выполнения им служебных обязанностей нужен такой допуск; 7) лицо, имеющее заболевания, препятствующего прохождению службы в полиции. Перечень заболеваний, препятствующих прохождению службы в полиции, утверждается Министерством внутренних дел Украины совместно с центральным органом исполнительной власти, который обеспечивает формирование и реализует государственную политику в сфере здравоохранения; 8) лицо, утратившее гражданство Украины и / или имеет гражданство (подданство) иностранного государства, или лицо без гражданства; 9) лицо, предоставившее заведомо ложную информацию при принятии на службу в полицию; 10) лицо, которое отказывается от принятия на себя обязательств придерживаться ограничений и / или от принятия Присяги полицейского, определенной законом; 11) лицо, которое освобождено или должно быть освобождено от должностей в соответствии с Законом Украины «Об очистке власти».

Стоит обратить внимание, что граждане Украины, которые изъявили желание поступить на службу в полицию, проходят тестирование на полиграфе [12]. Основной конституционный принцип применения полиграфа («детектора лжи») заключается в добровольности прохождения процедуры обследования. Тестирование происходит только в случае наличия письменно зафиксированного добровольного согласия лица, обследуемого. Если лицо не дает согласия на проведение тестирования и, соответственно, не подписывает заявление о добровольном согласии на процедуру, то проверка на полиграфе этого лица не проводится, а в заявлении указываются причины отказа



[13]. Научной основой использования полиграфа для детекции лжи является теория психологического комплекса, согласно которой обследуемый испытывает состояние эмоционального стресса в том случае, когда его ответ на поставленный вопрос не является полностью верным, причём чем важнее скрываемая от экзаменатора информация, чем больше обследуемый желает обмануть, тем больше будет уровень стресса [14, с. 27].

Психофизиологическое исследование с использованием полиграфа может быть одним из механизмов борьбы с проявлениями коррупции в органах полиции. Кроме того, обследование на полиграфе должно проводиться не только при приеме на службу, но и на различных этапах карьеры полицейского: при перемещении по служебной лестнице, во время проведения служебных расследований, во время проверки честности и добросовестности выполнения функциональных обязанностей, разоблачения связей с криминальными группировками.

Стоит обратить внимание, что нормами действующего законодательства, а именно ст.ст. 51-55 Закона Украины «О Национальной полиции» [12] и приказом МВД Украины «Типовой порядок проведения конкурса на службу в полицию и / или занятия вакантной должности» от 25.12.2015 № 1631 [15] предусмотрено, что в целях отбора лиц, способных профессионально выполнять полномочия полиции и должностные обязанности по соответствующей вакантной должности в случаях, предусмотренных законодательством, проводится конкурс на службу в полицию и / или на занятие вакантной должности.

Следует выделить коррупционные риски, которые могут иметь место при проведении конкурсной процедуры на должность полицейского и могут способствовать недоверию общества, несправедливости, предвзятости, недобросовестности и непрозрачности конкурсной процедуры.

1. Непрозрачная система формирования самих конкурсных комиссий. В их состав входят, а то и возглавляют, одиозные должностные лица, которые сами замешаны в создании коррупционных схем в органах власти. Такие комиссии не имеют никакого доверия у общества, так же, как и должностные лица, которые «выиграли» такие курсы.

2. Несовершенство системы оценки кандидатов. Правильность ответов на тесты определяет автоматизированная система, а результаты других этапов – члены комиссии по своему личному усмотрению.

3. Препятствия свободному доступу кандидатов на пути к прохождению всех этапов. Кандидаты, не набравшие достаточное количество баллов на первом этапе и втором этапе, не допускаются к следующим этапам и не имеют возможности продемонстрировать свое соответствие должности.

4. Манипулятивность и предвзятость в оценке.

5. Неопределенность конкурсных процедур. На этапе проведения собеседования с целью оценки опыта, компетенции, личных качеств конкурсанта члены комиссии по своему усмотрению определяют тайминг и количество вопросов для каждого кандидата, создавая неравные возможности для участников. Именно в таких условиях увеличиваются коррупционные риски, манипуляции и необъективность отбора.

Стоит также обратить внимание, что на стадии отбора и принятия на службу в органы полиции важным моментом является Присяга работника полиции.

Важность данного этапа исследуемой стадии отбора и принятия на службу в органы полиции заключается в том, что полицейским является гражданин Украины, который принял Присягу полицейского, проходит службу на соответствующих должностях в полиции и которому присвоено специальное звание полиции. В то же время, независимо от профессиональных и личных качеств, уровня физической подготовки и состояния здоровья, на службу в полицию не могут быть приняты лица, которые отказываются от принятия Присяги полицейского.

Стоит отметить, что решения по вопросам прохождения службы оформляются письменными приказами по личному составу на основании соответствующих документов. Издавать приказы по личному составу могут руководители органов, подразделений, учреждений полиции в соответствии с полномочиями, определенными законом и другими нормативно-правовыми актами, номенклатурой должностей, утвержденной Министерством внутренних дел Украины.

Учитывая изложенное, следует сказать, что стадия отбора и принятия на

службу в органы полиции реализуется в несколько основных этапов: а) подбор кандидатов на должность; б) отбор кандидатов на должность; в) принятие Присяги сотрудника полиции; г) назначение на должность; д) присвоение специального звания.

Важной составляющей деятельности по предупреждению коррупции является выявление коррупционных рисков на каждом из этапов принятия на службу в органы полиции (правовых, организационных и других факторов и причин, порождающих, поощряющих (стимулирующих) коррупцию), их минимизация или полное устранение. В зависимости от уровня возникновения следует выделить такие виды коррупционных рисков: коррупционные риски на уровне нормативно-правового регулирования деятельности; коррупционные риски непосредственно на уровне практической кадровой деятельности.

Выводы. Необходимо создание эффективной системы предотвращения и противодействия коррупции в аппарате Национальной полиции, территориальных (в том числе межрегиональных) органах и дальнейшее внедрение механизмов прозрачности, добросовестности, снижение коррупционных рисков в деятельности Национальной полиции Украины, повышение уровня доверия граждан.

Список использованной литературы:

1. Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і місцевого самоврядування / за ред. Ю.В. Ковбасюка і В.Л. Федоренка. – К. : Ліра-К, НАДУ, 2016. – 524 с.
2. Джафарова О.В. Щодо змісту корупційних ризиків в діяльності органів внутрішніх справ / О.В. Джафарова // Кримінально-правові та кримінологічні засади протидії корупції : матеріали III міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 03 квіт. 2015 р.). – Х. : Золота миля, 2015. – С. 59–62.
3. Антикорупційна програма Національної поліції на 2016 рік : Наказ Національної поліції України від 22.03.2016 № 231 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :



<https://www.npu.gov.ua/mvs/doccatalog/document?id=1869939>.

4. Переклад виступу Х. Деканоїдзе на прес-конференції з нагоди року вступу в дію Закону України «Про Національну поліцію» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/2044436>.

5. Новая система управления экономикой / под ред. Р.А. Белоусова, Г.Х. Попова. – М. : Экономика, 1988. – 295 с.

6. Марчук В.М. Принципи роботи з кадрами в апараті державного управління / В.М. Марчук. – К. : Знання, 1974. – 48 с.

7. Система работы с кадрами управления / отв. ред. В.А. Шаховой. – М. : Мысль, 1984. – 240 с.

8. Эффективность и качество управленческой деятельности : государственно-правовой аспект / отв. ред. В.В. Цветков. – К. : Наукова думка, 1980. – 307 с.

9. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки : Указ Президент України від 01.02.2012 № 45/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/45/2012>.

10. Управління корупційними ризиками при прийнятті кадрових рішень у сфері управління, що належить до відання МВС : методичні рішення. – К. : ДНДІ МВС України, 2016. – 42 с.

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

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

13. Ковальов В.Г. Використання поліграфа як інструмента запобігання та боротьби з корупцією державних службовців / В.Г. Ковальов, Т.М. Брус // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2016. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://el-zbirn-ku.at.ua/2016_1/6.pdf.

14. Свон П. Полиция США [Текст] / П. Свон. – Санкт-Петербург : Алетей, 2000. – 342 с.

15. Типовий порядок проведення конкурсу на службу до поліції та/або зайняття вакантної посади : Наказ МВС України від 25.12.2015 № 1631 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/z0050-16>.