

Колеснік Т. В.,
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри цивільно-правових дисциплін
Донецького юридичного інституту Міністерства внутрішніх справ України

РЕГЛЕМЕНТАЦІЯ ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ ПРАЦІВНИКІВ ПОЛІЦІЇ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДИСЦИПЛІНИ ПРАЦІ

REGULATION OF ETHICS CONDUCT OF WORKERS OF POLICE IN THE FIELD OF PROVIDING DISCIPLINE LABOUR

Метою цієї статті є аналіз проблемних аспектів, які спричиняють порушення службової дисципліни працівниками поліції. У статті розглянуто правову основу професійної етики поліцейських, що складається з розгалуженої системи нормативно-правових актів різної юридичної сили, та охарактеризовано основні принципи діяльності поліції. Окреслено, що домінуючий підхід у процесі розвитку глобалізації має бути переорієнтований таким чином, щоб пріоритет у першу чергу був зосереджений на потенційних конкурентоздатних, вмотивованих працівниках, які матимуть чітко визначені вектори, спрямовані на належне виконання професійних обов'язків і дотримання трудової дисципліни.

Зазначено, що існування морально-етичних кодексів певних професій – це свідчення суспільного прогресу, поступової гуманізації суспільства. Поліцейська етика встановлює норми, які передбачають здійснення дій і діяльності для безпеки громадян всупереч труднощам і навіть нехтуванням власною безпекою. Етика офіцера поліції зобов'язує його служити Батьківщині, своєму народу, виявляти стійкість і мужність, суворо дотримуватися законності та дисципліни, а також положень присяги. Правовий спосіб впливу моральних норм на правове регулювання окремих правових відносин передбачає, що моральні норми можуть регулювати трудові і службові відносини лише опосередковано через правові норми. Так відбувається взаємодія норм права та моральних норм при регулюванні службових відносин під час здійснення правоохоронної діяльності, зокрема поліцейськими.

Акцентовано увагу на дієвості норм чинного законодавства щодо дисциплінарних стягнень, які можуть застосовуватися до працівників поліції за не дотримання службової дисципліни. Окреслено позитивні і негативні чинники нових положень Дисциплінарного статуту Національної поліції, про залучення громадських активістів при розгляді дисциплінарних справ, що має як великий позитив, так і недосконалість, оскільки питання відповідальності члена комісії за розголошення інформації на законодавчому рівні не регулюється. Також висвітлено законодавчі акти, які складають частину правового регулювання діяльності поліцейських і визначають їх правовий статус при виконанні службових обов'язків. Зроблено висновки та пропозиції.

Ключові слова: професійна етика, етика поліцейських, службова дисципліна, дисциплінарні стягнення, дисциплінарна відповідальність.

The purpose of this article is to analyze the problematic aspects that cause violation of professional discipline by police officers. The article deals with the legal basis of the professional ethics of police officers which consists of an extensive system of legal acts of different legal force and describes the basic principles of police activity. With the development of society, the tendency is clearly traced to narrow the boundaries of the legal regulation of social relations and diminish the influence of the state on the regulation of the personal relations of citizens through law by regulating such relations via other social norms, in particular the norms of morality. The dominant approach to globalization should be refocused so that priority is first and foremost focused on potential competitive, motivated workers who will have clearly defined vectors aimed at the proper performance of professional responsibilities and observance of labor discipline.

The existence of moral codes of certain professions is the evidence of social progress, gradual humanization of society. Police ethics establish norms envisaged for actions and activities for the safety of citizens, despite the difficulties and even neglecting their own safety. The ethics of a police officer obliges him to serve his country, his people, to be resilient and courageous, to strictly adhere to law, discipline and to the oath. The legal manner of influencing moral norms on legal regulation of certain legal relations provides that moral norms can regulate labor and official relations only indirectly, through legal norms. This is how law and moral norms interact in the regulation of official relations in the course of carrying out law enforcement activities, in particular by the police.

Emphasis is placed on the efficiency of the rules of the current legislation on disciplinary sanctions which can be applied to police officers for non-compliance with service discipline. The positive and negative factors of the new provisions of the Disciplinary Statute of the National Police on the involvement of public activists in the consideration of disciplinary cases are outlined. There are both great advantages and disadvantages in the fact that the responsibility of a member of the commission for disclosing information is not regulated at the legislative level. Covered are also legislative acts which form part of the legal regulation of police activities and determine their legal status in the performance of their duties. Conclusions and suggestions are made.

Key words: professional ethics, police ethics, service discipline, disciplinary sanctions, disciplinary responsibility.

Актуальність теми. Україна йде шляхом євроінтеграції, що потребує оновлення існуючого законодавства, прийняття нових нормативно-правових актів, винайдення нових підходів взаємодії держави і суспільства. Головна тенденція століття – глобальні ініціативи доктринально закарбовуються в сучасних наукових дослідженнях трудового права, окреслюючи вже наявні та висуваючи новітні мето-

дологічні концепції, ідеї й тенденції, предметом яких є трансформація держави в правовому, економічному і культурному просторі [1, с. 107]. З розвитком соціуму чітко прослідковується тенденція щодо звуження меж правового регулювання суспільних відносин і зменшення впливу держави на регулювання особистих відносин громадян за допомогою права за рахунок врегулювання таких відносин іншими

соціальними нормами, зокрема нормами моралі. Домінуючий підхід до глобалізації має бути переорієнтований таким чином, щоб пріоритет у першу чергу був зосереджений на потенційних конкурентоздатних, вмотивованих працівниках, які матимуть чітко визначені вектори, спрямовані на належне виконання професійних обов'язків та дотримання трудової дисципліни.

Проблеми забезпечення дисципліни праці постійно привертають увагу вчених і практикуючих юристів. Певні аспекти цієї проблематики досліджували у своїх роботах В.М. Андріїв, С.В. Вишновецька, М.І. Іншин, Д.А. Керімов, М.М. Клемпарський, С.І. Кожушко, В.Л. Костюк, Д.Є. Кутومانов, О.І. Процевський, Є.Ю. Подорожній, С.М. Прилипка, В.І. Щербина, О.М. Ярошенко та інші вчені.

Метою статті відповідно до чітко сформульованої та належно актуалізованої тематичної проблеми є детальний аналіз чинних нормативно-правових актів і правозастосовної практики щодо регламентації норм етичної поведінки працівників Національної поліції у сфері забезпечення дисципліни праці.

Виклад основного матеріалу. Вирішуючи питання адаптації трудового законодавства України до європейських (разом із тим і міжнародних) стандартів, необхідно виходити з того, що «адаптація законодавства – це не лише приведення національних норм у відповідність із європейськими стандартами, вона охоплює також процеси прийняття нових нормативних актів. Досягти певних правових стандартів можна тільки шляхом вдосконалення чинного законодавства» [2]. Як закріплено у загальних положеннях Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» адаптація законодавства України до законодавства ЄС є пріоритетним складником процесу інтеграції України до Європейського Союзу, що в свою чергу є вектором розвитку української зовнішньої політики [3, с. 35].

Закріплюючи у своїх нормативних актах керівну ідею «верховенства права», правотворчі органи зарубіжних країн з урахуванням національних традицій, звичаїв та юридичної практики конкретизують цей принцип у законодавчо визначених правах та обов'язках учасників цих відносин. Забезпечення дисципліни праці на засадах «верховенства права» регламентується за допомогою позитивного зобов'язання, дозволу чи заборони.

У повсякденному житті виконання розрізаних моральних норм і принципів ґрунтується на забезпеченні свободи вибору людиною форми індивідуальної поведінки і добровільного взяття на себе відповідальності. Моральні норми, які формують Кодекс професійної етики, набувають для індивіда загальнообов'язкового характеру виконання. В першу чергу доцільно зосередити увагу на практичних аспектах використання Кодексів професійної етики в країнах ЄС, які впливають на діяльність і реформування правоохоронних органів, вдосконалюють їхню структуру, підвищують професійний і морально-етичний рівень поліцейських. Так, Радою Європи

19 вересня 2001 року було затверджено «Європейський кодекс поліцейської етики».

Цей кодекс застосовується до підрозділів і служб державної поліції чи до інших дозволених і/або контрольованих публічною владою органів, головною метою яких є забезпечення підтримки закону і порядку в громадянському суспільстві і яким держава дозволяє для досягнення цієї мети використовувати силу і/або спеціальні повноваження. Рада Європи, затверджуючи цей документ, рекомендує урядам держав-членів керуватися у їх внутрішньому законодавстві і практиці, а також в їх кодексах поведінки для поліції принципами, викладеними в Європейському кодексі поліцейської етики, з метою забезпечення поступового введення їх у практику і можливо більш широкого їх поширення [4].

Цей етичний кодекс є одним із засобів регулювання на рівні внутрішньої організації поліції. Визначаючи норми, цінності і мінімальні етичні норми, його положення впливають на регулювання поведінки працівників поліції такими способами: через постійний контроль над якісним рівнем співробітників поліції; через полегшення здійснення управління і нагляду; через підвищення відповідальності керівного складу всієї організації; через встановлення норм для врегулювання внутрішніх конфліктів різного характеру.

У п. 63 Європейського кодексу поліцейської етики передбачено, що в державах-членах ЄС повинні бути вироблені деонтологічні кодекси поліції, а відповідні органи повинні стежити за їх дотриманням. Держави-члени ЄС заохочуються в тому, щоб розробляти деонтологічні кодекси, засновані на цінностях, які складають основу Європейського кодексу поліцейської етики. Хоча буває важко встановлювати відмінність між деонтологічними кодексами і кодексами поведінки, проте їх слід відрізнити від дисциплінарних інструментів, метою яких є визначення того, що складає порушення норм професійної поведінки, і внутрішніх наслідків такого порушення.

У свою чергу правове регулювання професійної етики поліцейських в Україні є системою нормативно-правових актів, які регулюють службу діяльність таких осіб. Якщо ми згуртуємо ці нормативно-правові акти за їх юридичною силою, то можна визначити, що правову основу професійної етики працівників поліції в Україні складають Конституція України; Міжнародні нормативно-правові акти, ратифіковані Україною; Закони України; нормативно-правові акти центральних державних органів; відомчі нормативно-правові акти [5, с. 88]. З огляду на сучасну тенденцію уніфікації правових джерел і глобалізацію взагалі слід вказати і на безпосереднє поєднання соціальної і трудової політики різних країн, які мають неоднаковий досвід і несхожі національні традиції та моральні засади.

Доречно звернутися до нормативних актів, які визначально впливають на формування сучасних підходів і принципів забезпечення дисципліни праці. Так, за ступенем універсальності можна виокремити три групи кодексів.

До першої групи входять кодекси корпоративної етики. Їх поширення пов'язане з сучасними процесами саморегулювання і внутрішньої інституціоналізації в сфері господарської діяльності. Зовнішня сторона регулювання підприємницької діяльності і взаємин між господарюючими суб'єктами, а також їх відносин із державою формується за допомогою закону. Значимість етичного компонента продовжує залишатися не настільки очевидною доти, поки особи не стикаються з різними конфліктними ситуаціями, природа яких має явно неюридичний характер.

Друга група – це професійно етичні кодекси. Цей вид нормативних документів містить моральні норми і принципи, які передбачають оптимальний варіант ставлення осіб до своїх професійних обов'язків. Значна роль таких кодексів для професійних груп (лікарі, науковці, журналісти, юристи) зумовлена тим, що діяльність цих осіб має високу соціальну значимість для суспільства. Ця особливість підкреслюється тим, що на рівні законодавства не можливо передбачити і регламентувати все різноманіття ситуацій, в яких опиняється представник конкретної професії. Визначальну роль у цьому випадку відіграє вільний і відповідальний вибір, який у важких і неоднозначних умовах повинна зробити людина. Тому в діяльності деяких професійних груп завжди була велика роль моральних норм, що забезпечують внутрішній самоконтроль. Разом із тим з розвитком етичного регулювання виникає потреба в систематизації моральних вимог і їх легітимації щодо конкретної сфери життя суспільства.

Третя група – це кодекси службової етики. Вони є формою реагування сучасної держави на необхідність відповідати тим етичним вимогам, які висувають громадяни до осіб, що працюють у сфері державної та муніципальної служби, правоохоронної діяльності. Виняткова особливість цих документів пов'язана з тим, що містяться в них етичні стандарти службової поведінки і норми, вироблені не всередині групи.

Правовий спосіб впливу моральних норм на правове регулювання окремих правових відносин передбачає, що моральні норми можуть регулювати трудові і службові відносини лише опосередковано через правові норми. Так відбувається взаємодія норм права та моральних норм при регулюванні службових відносин під час здійснення правоохоронної діяльності, зокрема поліцейськими.

Проаналізувавши моральні норми і принципи, окреслені в Законі України «Про Національну поліцію», до таких слід віднести поняття «бездоганна репутація», «високі професійні та моральні якості», «суспільний авторитет», «висока відповідальність», «нести високе звання», «висока кваліфікація» [6]. Вони набувають фактичного визначення та юридичного значення на основі морально-етичних оцінок.

Кодекси професійної етики у сфері правоохоронної діяльності на національному рівні інформують працівників про вимоги, які до них висуває держава при здійсненні ними службових обов'язків, встановлює стандарти поведінки, обов'язки, права, їх гарантії та санкції. Тому для співробітників у випадку від-

ступлення від деонтологічних норм, передбачених у кодексах, крім моральної відповідальності, може наставати юридична відповідальність.

Принагідно варто зазначити, що національні Правила етичної поведінки поліцейських, крім окреслених вимог, містять професійні етичні вимоги щодо окремих аспектів діяльності поліцейських. Це стосується вимог щодо поведінки із затриманою особою; взаємодії із громадськістю та іншими органами державної влади (незалежно від посади чи звання у відносинах із населенням поліцейський зобов'язаний бути тактовним і доброзичливим; висловлювати вимоги чи зауваження, які стосуються особи, у ввічливій та переконливій формі; надати можливість особі висловити власну думку; до всіх потерпілих від злочинів або інших правопорушень виявляти повагу, охороняти їх безпеку та право на невтручання в особисте життя; за будь-яких обставин і відносно будь-якої людини як у робочий, так і в неробочий час поліцейський зобов'язаний дотримуватися норм професійної етики) [7].

Отже, моральне регулювання в усьому своєму різноманітті, складності, протиріччях, взаємодіях займає в нормативній системі суспільства одне з найважливіших і визначальних місць, а його вивчення дає розуміння реальних процесів впливу на суспільні відносини. При цьому першочерговим є завдання не дати готові рецепти на всі випадки життя, а навчити культури морального мислення, надати надійні орієнтири для вирішення конкретних ситуацій, впливати на формування моральних установок у фахівця відповідно до специфічних вимог професії, давати пояснення й оцінку вироблених практикою стереотипів поведінки у сферах, не врегульованих правом. Дотримання поліцейськими моральних норм може виявлятися у двох аспектах: у дотриманні ними норм моралі при прийнятті рішень, у дотриманні вказаних норм за межами службової діяльності.

Ключовим критерієм балансу між дотриманням норм моралі та належним виконанням службових обов'язків є дотримання службової дисципліни. Оскільки службова дисципліна ґрунтується на створенні необхідних організаційних і соціально-економічних умов для чесного, неупередженого і гідного виконання обов'язків поліцейського, повазі до честі і гідності поліцейського, вихованні сумлінного ставлення до виконання обов'язків поліцейського шляхом зваженого застосування методів переконання, заохочення та примусу.

Службова дисципліна, крім основних обов'язків поліцейського, визначених ст. 18 Закону України «Про Національну поліцію» [6], зобов'язує поліцейського виконувати обов'язки, визначені у ч. 3 ст. 1 Дисциплінарного статуту Національної поліції. За порушення службової дисципліни або вчинення дисциплінарного проступку поліцейські незалежно від займаної посади та спеціального звання несуть дисциплінарну відповідальність згідно з цим Статутом [8].

Дисциплінарним проступком визнається противоправна вина дія чи бездіяльність поліцейського, яка полягає в порушенні ним службової дисципліни,

невиконанні чи неналежному виконанні обов'язків поліцейського або виходить за їхні межі, порушенні обмежень і заборон, визначених законодавством для поліцейських, а також у вчиненні дій, які підривають авторитет поліції.

У ст. 13 Дисциплінарного статуту Національної поліції визначено поняття дисциплінарного стягнення та розкрито його види. Дисциплінарне стягнення є засобом підтримання службової дисципліни, що застосовується за вчинення дисциплінарного проступку з метою виховання поліцейського, який його вчинив, для безумовного дотримання службової дисципліни, а також із метою запобігання вчиненню нових дисциплінарних проступків.

Дисциплінарне стягнення має індивідуальний характер і не застосовується до поліцейського, вина якого у вчиненні дисциплінарного проступку не встановлена у визначеному порядку або який діяв у стані крайньої необхідності чи необхідної оборони. До поліцейських можуть застосовуватися такі види дисциплінарних стягнень: зауваження; догана; сувора догана; попередження про неповну службову відповідність; пониження у спеціальному званні на один ступінь; звільнення з посади; звільнення зі служби в поліції.

До курсантів (слухачів), які проходять навчання у вищих навчальних закладах із специфічними умовами навчання, що здійснюють підготовку поліцейських, крім видів дисциплінарних стягнень, визначених цією статтею, застосовується дисциплінарне стягнення у вигляді призначення поза чергою в наряд – до п'яти нарядів. Застосування до поліцейського інших видів дисциплінарних стягнень, не передбачених цим Статутом, забороняється.

Принагідно варто зазначити, що в Рекомендації Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи «Про Європейський кодекс поліцейської етики» закріплено, що поліцейські повинні мати такі ж самі права, як і будь-які інші громадяни (з дуже обмеженими винятками) (ст.ст. 31–32), та можливість оскарження дисциплінарних санкцій до незалежного органу або суду [4].

Відповідно до норм вітчизняного законодавства такими повноваженнями наділена дисциплінарна комісія з розгляду дисциплінарних справ. Вона утворюється з метою визначення ступеня вини, характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку. Але, на відміну від перших дисциплінарних комісій, які розглядали питання притягнення до відповідальності працівників правоохоронних органів, нині вони мають інший склад. Так, відповідно до ст. 15 Дисциплінарного статуту Національної поліції України дисциплінарні комісії формуються з поліцейських і працівників поліції, які мають відповідні знання та досвід, необхідні для ефективного

проведення службового розслідування. До складу дисциплінарних комісій можуть також включатися представники громадськості, які мають бездоганну репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет.

Слід підкреслити, що раніше участь громадських активістів також допускалося на засіданнях дисциплінарних комісій, але активістам найчастіше відмовляли в таких можливостях. У п. 10 ст. 15 Статуту зазначено, що за рішенням керівника, який призначив службове розслідування, розгляд справи може здійснюватися дисциплінарною комісією у відкритому засіданні [8]. Це положення є дискусійним. Справа в тому, що дисциплінарна комісія може розглядати інформацію, не призначену для широкого кола громадськості, відповідно до ч. 2 ст. 21 Закону України «Про інформацію». Так, конфіденційною є інформація про фізичну особу, а також інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень. Конфіденційна інформація може поширюватися за бажанням (згодою) відповідної особи у визначеному нею порядку відповідно до передбачених нею умов, а також в інших випадках, визначених законом [9].

Слід зауважити, що у новому Законі відсутні норми, які регулюють відповідальність за розголошення конфіденційної інформації. Цим Законом не визначена відповідальність члена комісії за розголошення певних даних і інформації, яку він отримує у зв'язку з цією роботою. Якщо раніше до складу комісії входили працівники поліції, то вони несли відповідальність за розголошення службової інформації. Оскільки в Законі чітко визначено, що громадські активісти можуть бути включені в цю комісію, то вони отримують доступ до персональної інформації, до багатьох даних, які можуть бути оприлюднені.

Окреслене нововведення має як великий позитив, так і недосконалість у тому, що питання відповідальності члена комісії за розголошення інформації на законодавчому рівні не регулюється. Зважаючи на цю прогалину, доцільно конкретизувати права, обов'язки громадських активістів, а особливу увагу приділити питанню їх відповідальності у випадку розголошення інформації. В сучасній судовій практиці є чимало прикладів притягнення до відповідальності за порушення саме моральних норм.

У підсумку варто зауважити, що забезпечення поліцейськими дисципліни та законності вимагає високої організації та виховання персоналу в дусі чіткого дотримання вимог законодавчих і підзаконних актів, яке спрямоване на формування у працівників поліції високих моральних і ділових якостей, свідомого ставлення до виконання службових обов'язків та дотримання Правил етичної поведінки.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кожушко С.І. Доктрина трудового права України: гуманістично-концептуальний аналіз. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2014. № 6. Т. 2. С. 107–111.
2. Гармонізація трудового законодавства України із законодавством Європейського Союзу : монографія / Н.М. Хуторян, Ю.В. Баранюк, С.В. Дріжчана та ін. К. : ТОВ Вид-во «Юридична думка. 2008. 304 с.
3. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закону України від 18.03.2004 № 1629-IV. *Офіц. вісн. України*. 2004. № 15. Ст. 1028.
4. Про Європейський кодекс поліцейської етики : Рекомендація Rec (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи (Ухвалена Комітетом міністрів 19 вересня 2001 року на 765-му засіданні заступників Міністрів. URL: <https://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rec1.pdf>.
5. Берендієва А.І. Правова основа професійної етики працівників поліції. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2016. № 2. С. 88–91.
6. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*, 2015. № 40–41. Ст. 379.
7. Про затвердження Правил етичної поведінки поліцейських : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 9 листопада 2016 року № 1179. *Офіційний вісник України*. 2017. № 2. Ст. 522.
8. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України : Закон України від 15.03.2018 № 2337-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 29. Ст. 233.
9. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992. № 2657-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.