

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ПРОФІЛАКТИКИ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM OF CORRUPTION PREVENTION THE INTERNAL AFFAIRS AUTHORITIES

Шатрава С.О.,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри адміністративної діяльності органів внутрішніх справ
Харківського національного університету внутрішніх справ

Стаття присвячена висвітленню сутності й змісту адміністративно-правового механізму профілактики корупції в діяльності органів внутрішніх справ. Проаналізовано підходи різних учених до розуміння категорії «адміністративно-правовий механізм». Акцентовано увагу на тому, що адміністративно-правовий механізм профілактики корупції в органах внутрішніх справ потрібно розглядати через теорію механізму адміністративно-правового регулювання і як його складову – зобов'язання.

Ключові слова: адміністративно-правовий механізм, органи внутрішніх справ, профілактика, корупція.

Статья посвящена освещению сущности и содержания административно-правового механизма профилактики коррупции в деятельности органов внутренних дел. Проанализированы подходы разных учёных к пониманию категории «административно-правовой механизм». Акцентировано внимание, что административно-правовой механизм профилактики коррупции в органах внутренних дел следует рассматривать через теорию механизма административно-правового регулирования и как его составляющую – обязательство.

Ключевые слова: административно-правовой механизм, органы внутренних дел, профилактика, коррупция.

The article is devoted to highlighting the nature and content of administrative and legal mechanism for prevention of corruption in the police. Scientists analyzed different approaches to understanding the category of "administrative and legal mechanism". The article of accented note that administrative and legal mechanism for prevention of corruption in law enforcement agencies should be considered because of the theory of the mechanism of administrative regulation, and how its components – commitment.

Key words: administrative and legal framework, enforcement bodies, prevention of corruption.

Актуальність теми. Однією з найбільш небезпечних ознак корупції в Україні є те, що вона набула широкого розповсюдження й у тих органах, які визначені законодавством як спеціально уповноваженні на запобігання та протидію їй. У таких умовах ефект від застосування заходів протидії та запобігання корупції загалом у державі може бути досягнутий лише за умови забезпечення законності в діяльності правоохоронних органів [1, с. 99]. Відтак має бути наявний комплексний підхід до розробки заходів профілактики в органах, покликаних виявляти й запобігати корупції, серед яких і органи внутрішніх справ.

На важливість дослідження адміністративно-правового механізму профілактики корупції в органах публічної адміністрації звертали увагу у своїх працях вітчизняні вчені: С.М. Алфьоров, О.М. Бандурка, М.Ю. Бездольний, О.В. Джафарова, І.А. Дьомін, Д.Г. Забрда, В.А. Завгородній, Д.І. Йосифович, М.І. Мельник, Є.В. Невмержицький, О.М. Охотнікова, О.Я. Прохоренко, С.С. Рогульський, С.С. Серьогін, М.М. Тищенко, О.В. Ткаченко, Р.М. Тучак, І.І. Яцків та ін.

Отже, **мета статті** полягає в тому, щоб на основі аналізу теорії адміністративного права й практики діяльності органів внутрішніх справ (далі – ОВС) розкрити зміст адміністративно-правового механізму профілактики корупції в органах внутрішніх справ в умовах сьогодення.

Виклад основного матеріалу. Як наголошує Т.О. Коломоець, механізм адміністративно-правового регулювання становить собою сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права [2, с. 32]. Водночас Ю.В. Кривицький на підставі етимологічно-значеннєвого аналізу дійшов висновку, що механізм правового регулювання – це система правових засобів (система правового інструментарію), за допомогою якої забезпечується стабільність суспільних відносин шляхом найбільш оптимального поєднання індивідуальних, громадських і державних інтересів членів соціуму з метою створення умов для прогресивного розвитку кожної особистості [3, с. 78]. Також учений зазначає, що механізм правового регулювання є складовою (компонентом) правового регулювання, що забезпечує його функціонування.

Цікавою є позиція І.В. Табаріна, який визначає механізм правового регулювання так: такий порядок упорядкування суспільних взаємозв'язків, коли в результаті правового впливу учасники соціальних відносин набувають взаємозумовлених прав та обов'язків [4, с. 95].

Загалом підтримуючи зазначені позиції, приєднуємося до тих учених, які правовий вплив і правове регулювання розглядають як самостійні форми дії права, оскільки правовий вплив доцільно розуміти як

умову правового регулювання, адже в процесі його здійснення відбувається інформування громадян про наявні заходи й засоби правового впливу з метою упорядкування відносин [5, с. 11].

З огляду на зазначене під механізмом правового регулювання будемо розуміти систему правових засобів, за допомогою якої учасники соціальних відносин набувають взаємозумовлених прав та обов'язків, забезпечується стабільність суспільних відносин шляхом найбільш оптимального поєднання індивідуальних, громадських і національних інтересів.

Виходячи із зазначеного розуміння механізму правового регулювання, варто звернутися до праці О.В. Джафарової, яка дійшла обґрунтованого висновку, що зобов'язання є основним правовим засобом, за допомогою якого реалізуються права, свободи та законні інтереси фізичних і юридичних осіб, що закріплені в Конституції України, з одного боку, з іншого – не порушуються й перебувають під захистом держави права, свободи та законні інтереси іншої групи фізичних і юридичних осіб, а також національні інтереси. Отже, зобов'язання потрібно розглядати як свободу, тією чи іншою мірою обмежену обов'язками [5, с. 16].

У зв'язку з цим завдання держави полягає в тому, щоб постійно моніторити явища й чинники, які можуть становити небезпеку для людини, суспільства, держави та національних інтересів, а також шляхом використання правового інструментарію (дозволів, зобов'язань і заборон) визначити ступінь свободи реалізації громадянами своїх прав залежно від загроз життю, здоров'ю людини та громадянина й національним інтересам тощо. Установлення зобов'язань під час реалізації громадянами своїх прав має закріплюватися виключно законодавчими актами та забезпечуватися примусовою силою держави й мати чітку та прозору процедуру реалізації.

Варто зауважити, що зобов'язання як різновид правових засобів має загальнообов'язковий характер, оскільки останні закріплені в правових нормах, сприймаються як безумовне керівництво до дії, що походить від органів публічної влади, і не підлягають обговоренню чи оцінюванню під кутом зору їхньої доцільності, раціональності, бажаності чи небажаності під час здійснення [5, с. 16].

Варто констатувати, що саме через зобов'язання можна досягти того ефекту, що буде сприяти зниженню рівня корупціогенних факторів у діяльності ОВС.

Як зазначають С.М. Серьогін і С.С. Серьогін, ефективним інструментом на шляху запобігання та протидії корупції може стати комплекс механізмів протидії й запобігання корупції в органах публічної влади. При цьому механізми протидії повинні бути спрямовані на ліквідацію причин, зменшення вияву корупціогенних чинників і мають виключно низхідний характер, від державних органів до громадянина, механізми ж запобігання базуються на тісній взаємодії держави та інституцій громадянського суспільства і спрямовані на руйнацію передумов корупції [6, с. 138]. Водночас слушними є запропоновані ученими антикорупційні ініціативи щодо механізму протидії корупції: схвалити Концепцію реформування публічної адміністра-

ції; припинити практику «розширення» повноважень органів публічної адміністрації шляхом підзаконної нормотворчості; розвивати функцію внутрішнього контролю в органах публічної адміністрації; доцільно поширити чинність антикорупційного законодавства на всіх посадовців, які працюють у державних установах і організаціях; розвивати електронне врядування (зокрема використовувати електронну пошту для замовлення адміністративних послуг); упорядкувати відносини щодо встановлення плати за надання адміністративних послуг тощо [6, с. 139].

У свою чергу, С.М. Алфьоров у монографічній праці визначає поняття «адміністративно-правовий механізм протидії корупції в ОВС», яке полягає в тому, що це система правових засобів, які інтегровані та організовані так, що дають уповноваженим суб'єктам змогу послідовно й ефективно здійснювати діяльність із протидії корупції в ОВС за допомогою заходів організаційно-правового характеру та заходів адміністративного примусу [1, с. 337].

Ураховуючи це визначення, ми все ж таки повертаємось до зобов'язання, що є самостійним правовим засобом правового регулювання діяльності (або поведінки з об'єктами), становить потенційну небезпеку й складається із сукупності матеріальних і процесуальних норм, юридичних процедур, що об'єднані в окремий публічно-правовий інститут.

С.М. Алфьоров у монографічному дослідженні звертає увагу на недосконалість кадрової політики в ОВС, оскільки зумовлює потрапляння на службу в ОВС осіб, які за своїми психологічними якостями не відповідають моделі належного правоохоронця правової, демократичної та соціальної держави [1, с. 341]. Із цим можна погодитись, але в умовах реформування Міністерства внутрішніх справ України відбуваються кардинальні зміни щодо недопущення потрапляння до лав ОВС такої категорії осіб.

О.В. Ткаченко вважає, що механізм адміністративно-правового регулювання протидії корупції – це сукупність правових і організаційних засобів (інструментів), спрямованих на боротьбу з корупційними виявами серед співробітників ОВС. Однією зі складових механізму адміністративно-правового регулювання протидії корупції є норми права, у яких закріплено порядок (правила, вимоги), що регулює та встановлює визначені державою критерії поведінки осіб, наділених владно-розпорядчими функціями [7, с. 14].

Справді, дуже слушно, що О.В. Ткаченко розглядає форми й методи протидії корупції під категорією «інструменти», оскільки на практиці буває доволі складно це здійснити. Виходячи з європейської практики діяльності публічної адміністрації, остання передбачає наділення її інструментами, а не інструментарієм.

Водночас М.Ю. Бездольний розглядає державно-правовий механізм протидії корупції як сукупність взаємопов'язаних елементів, що утворюють його структуру, спрямовані на досягнення основної мети його функціонування – уповільнення темпів зростання корупції, зменшення її обсягів, установлення й припинення її виявів, поновлення законних прав та

інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь [8, с. 42–43].

М.Ю. Бездольний, урахувавши законодавчі положення щодо визначення окремих елементів державно-правового механізму протидії корупції, а також доробки науковців із цих питань, пропонує до його структури зарахувати такі: 1) мету й завдання протидії корупції; 2) принципи протидії корупції; 3) об'єкти й рівні протидії корупції; 4) суб'єкти корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних із корупцією; 5) органи протидії корупції; 6) заходи й засоби протидії корупції; 7) напрями протидії корупції; 8) систему забезпечення протидії корупції [8, с. 38]. Загалом можна дійти висновку, що вищенаведена структура державно-правового механізму протидії корупції є логічною та послідовною, що, у свою чергу, повинна сприяти його належному функціонуванню.

В.О. Белік, досліджуючи державно-правовим механізм протидії корупції прокуратурою України, пропонує визначити його як сукупність взаємопов'язаних елементів, що утворюють його структуру й спрямовані на досягнення основної мети його функціонування – уповільнення темпів зростання корупції, зменшення її обсягів, становлення та припинення її виявів, поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь прокурорськими органами [9, с. 192].

У свою чергу, В.А. Завгородній механізм адміністративно-правового регулювання взаємодії ОВС і громадських організацій у протидії корупції розглянуто як сукупність правових засобів, за допомогою яких забезпечується функціонування й розвиток взаємодії між ними. Його структуру становлять такі елементи: а) норми адміністративного права, що закріплюють права та обов'язки учасників взаємодії в протидії корупції; б) адміністративно-правові відносини, які складаються в процесі спільної діяльності суб'єктів взаємодії у сфері протидії корупції; в) акти реалізації прав

і обов'язків учасників взаємодії, що виражаються в утіленні приписів норм адміністративного права в процесі взаємодії суб'єктів протидії корупції. Але провідне місце в урегулюванні відносин, які розглядаються, посідають адміністративно-правові норми, оскільки саме вони встановлюють загальні правила спільної діяльності визначених суб'єктів. Рівні нормативно-правового забезпечення взаємодії ОВС і громадських організацій у протидії корупції вченим досліджуються з урахуванням їхньої ієрархії: а) конституційний; б) міжнародно-правовий; в) законодавчий; г) підзаконний; д) відомчий (галузевий); є) локальний [10].

Отже, варто констатувати, що сучасне розуміння адміністративно-правового механізму профілактики корупції вченими-адміністративістами характеризується відсутністю єдності концептуальних підходів щодо його поняття, сутності й складових, їх фрагментарністю і непослідовністю. Загалом такий стан справ не сприяє чіткому розумінню сутності механізму профілактики корупції через установлення його логічної структури та закономірностей функціонування його складових, відповідно, виробленню оптимальних практичних рішень і формуванню науково обґрунтованих напрямів профілактики корупції в ОВС, характер яких безпосередньо зумовлюється сутністю й змістом базової діяльності.

Висновки. У зв'язку з цим адміністративно-правовий механізм профілактики корупції в ОВС варто розглядати через теорію механізму адміністративно-правового регулювання і як його складову – зобов'язання.

На підставі позицій учених можна дійти висновку, що структуру адміністративно-правового механізму профілактики корупції в діяльності ОВС становлять такі елементи: а) норми адміністративного права; б) адміністративно-правові відносини; в) акти реалізації прав та обов'язків суб'єктів профілактики корупції в діяльності ОВС, що виражаються в утіленні приписів норм адміністративного права в процесі профілактичної діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Алфьоров С.М. Адміністративно-правова діяльність щодо протидії корупції в органах внутрішніх справ : [моногр.] / С. М. Алфьоров. – Х. : Золота Миля, 2011. – 372 с.
2. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : [підруч.] / Т.О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
3. Кривицький Ю.В. Механізм правового регулювання в сучасній теорії права / Ю.В. Кривицький // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 4. – С. 74–79.
4. Табарин И.В. Современная теория права : новый научный курс : [науч. моногр.] / И.В. Табарин. – М., 2008. – 624 с.
5. Джафарова О.В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні : питання теорії та практики : [моногр.] / О.В. Джафарова. – Х. : Діса плюс, 2015. – 688 с.
6. Серьогін С.М. Механізми попередження та протидії корупції в органах публічної влади / С.М. Серьогін, С.С. Серьогін // Публічне управління : теорія та практика : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. – Х. : ДокНаукДержУпр, 2010. – № 1. – С. 134–140.
7. Ткаченко О.В. Адміністративно-правові засади протидії корупції в органах внутрішніх справ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.В. Ткаченко. – К., 2008. – 19 с.
8. Бездольний М.Ю. Державно-правовий механізм протидії корупції / М.Ю. Бездольний // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 38–43. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09bmympk.pdf>.
9. Белік В.О. Поняття та структура механізму адміністративно-правової протидії корупції прокуратурою України / В.О. Белік // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 3-2. – С. 188–192. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.pap.in.ua/3-2_2013/7/Belik%20V.O..pdf.
10. Завгородній В.А. Адміністративно-правове регулювання взаємодії органів внутрішніх справ та громадських організацій у протидії корупції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.А. Завгородній. – Дніпропетровськ, 2010. – 19 с.