

УДК 351.74

І.А. ДЬОМІН, Національний університет
Державної податкової служби України

МЕЖІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МІЛІЦІЇ ЩОДО ПРОТИДІЇ ТА ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

Ключові слова: корупція, запобігання, протидія, межі, адміністративна діяльність, міліція, суб'єкти відповідальності за корупційні правопорушення

Корупція є вкрай негативним явищем, її суспільна небезпечність полягає у тому, що вона: підриває авторитет держави, завдає шкоди утвердженню демократичних основ управління суспільством, побудові та функціонуванню державного апарату; суттєво обмежує конституційні права і свободи людини та громадянина, особливо пересічних громадян, які найбільше потерпають від корупції і не в змозі уникнути корупційного тягаря, втрачають при цьому віру в демократичні засади суспільства і держави; порушує принцип верховенства права; призводить до гальмування та викривлення соціально-економічних реформ, перешкоджає розвитку ринкових відносин, передусім середнього і малого підприємництва, а також надходження іноземних інвестицій; грубо порушує встановлений порядок здійснення повноважень посадовими особами органів державної влади, місцевого самоврядування, управлінських структур правового сектора; надає незаконні привілеї корумпованим угрупованням і кланам підпорядковує державну владу їхнім інтересам; сприяє криміналізації та тонізації економічних відносин, легалізації доходів, одержаних незаконним шляхом; живить організовану злочинність, насамперед економічну, стає неодмінною умовою її існування; порушує принцип соціальної справедливості, невідворотності покарання; нищить духовні, моральні та суспільні цінності; ускладнює відносини з іншими держава-

ми і своєю міжнародною спільнотою, унеможливорює надання іноземної допомоги [1, с.15-16].

До проблеми визначення межі адміністративної діяльності міліції щодо протидії та запобігання корупції частково торкались вітчизняні вчені М.Ю. Бездольний, М.В. Буроменський, А.В. Гайдук, М.В. Грищенко, Д.Г. Заброда, М.І. Мельник, Ю.П. Мірошник, С.В. Невмержицький, О.В. Сердюк, О.В. Терещук, В.В. Фесенко, Ф.П. Шульженко та ін. Проте, безпосередньо предметом їх розвідок зазначена проблематика не була, свої зусилля вони зосереджували на більш загальних чи спеціальних викликах.

Таким чином, виклик межі адміністративної діяльності міліції щодо протидії та запобігання корупції є такою, що потребує подальших досліджень. Тому метою статті є окреслення меж адміністративної діяльності міліції щодо протидії та запобігання корупції на основі новітнього вітчизняного законодавства, та основоположних засад розуміння предмета сучасного адміністративного права. Наукова новизна роботи полягає у розвитку форми і засобів правового регулювання у сфері адміністративної діяльності міліції щодо протидії та запобігання корупції та окреслених межах зазначеної діяльності.

Відповідно до Закону України від 11.06.2009 р. № 1506-VI «Про засади запобігання та протидії корупції», корупція – це використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди такій особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей [2].

У загальнонауковому виді під корупцією розуміють підкупність, продажність, урядовців і громадських діячів [3, с.343], у загально юридичному, корупція (від лат. corruption –

псування, розбещування, підкуп) – це діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень, для одержання матеріальних благ, пільг або інших переваг [4, с.368].

На думку С.В. Невмержицького та Ф.П. Шульженка, корупція за змістом, це: незаконне одержання матеріальних або інших благ, пільг та переваг; одержання кредитів, позичок, матеріальної, грошової допомоги, придбання інших цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням при цьому переваг, не передбачених чинним законодавством, або стосовно яких особа не має права; зайняття безпосередньо, через посередників або підставних осіб підприємницькою діяльністю з використанням влади чи службових повноважень та пов'язаних з ними можливостей; сприяння з використанням службового становища фізичним чи юридичним особам у здійсненні ними підприємницької та іншої діяльності з метою незаконного одержання за це матеріальних або інших благ, пільг та інших переваг; неправомірне втручання з використанням службового становища у діяльність інших державних органів чи посадових осіб з метою перешкодити правомірному виконанню ними своїх службових повноважень чи домогтися прийняття неправомірного рішення; використання інформації, одержаної у зв'язку з виконанням службових обов'язків, у корисливих чи інших особистих інтересах, вчиненні з тих самих мотивів, необґрунтована відмова у наданні відповідної інформації або несвоєчасне надання інформації, або надання недостовірної чи неповної службової інформації; надання необґрунтованих переваг фізичним чи юридичним особам шляхом підготовки і прийняття нормативно-правових актів чи управлінських рішень; протегування з корисливих або інших особистих інтересів у призначенні на посаду у владні або політичні структури кандидата, який за діловими і професійними якостями не має переваг перед іншими кандидатами [5, с.16-17].

За редакцією М.В. Буроменського та А.В. Сердюка, основними формами корупції в органах виконавчої влади є: по-перше, хабарництво; по-друге, «корупційний лобізм»; по-третє, посередництво; по четверте, інші прояви, а саме: влаштування на роботу в підлеглі чи споріднені установи своїх родичів, близьких, знайомих; отримання комісійних від учасників конкурсів, інших процедур закупівель за державні кошти; одержання грошей та подарунків за прискорення вирішення питань; неофіційне спілкування з представниками організацій, що є підконтрольними або знаходяться в договірних відносинах з державною установою; передача частини отриманих неофіційних винагород своїм безпосереднім керівникам; здійснення підприємницької діяльності через підставних осіб або родичів чи близьких; отримання прямо не передбачених законом пільг та привілеїв; отримання подарунків від клієнтів у дні святкових свят; неофіційне представництво інтересів «третьох осіб» [6, с.37-41].

Разом із тим, не усі із вище перерахованих складових елементів корупції є предметом адміністративного права - так, наприклад, хабарництво виключна категорія кримінального блоку, проблема корупційного лобізму є предметом науки державного управління.

Таким чином, до предмету запобігання та протидії корупції відносяться лише ті форми і засоби боротьби з цим негативним явищем, що забезпечуються за допомогою норм адміністративного права.

Наступне, що потребує уточнення, це розмежування категорій «запобігання» та «протидія» корупції. Відповідно до тлумачного словника української мови, протидіяти - це спрямовувати дію проти іншої дії; спрямовувати дію проти когось, чого-небудь, діяти всупереч комусь, чомусь; діяти всупереч [7, с.822]; запобігати - не допускати щось заздалегідь; відвертати [3, с.89].

З урахуванням цього, протидіяти корупції – це спрямовувати адміністративну діяльність спеціально уповноважених суб'єктів (у нашому випадку - працівників міліції по боро-

твбі з організованою злочинністю та податковою міліцією) проти корупційних діянь. При цьому перелік корупційних діянь визначений в розділі II «Заходи щодо запобігання корупції» Закону України від 11.06.2009 р. № 1506-VI «Про засади запобігання та протидії корупції» та уточнені в об'єктивній стороні статей 212-21-212-33 розділу 15-Б «Корупційні адміністративні правопорушення» КУпАП.

Суб'єкти, визначені у ч.5 ст.3 цього Закону, зокрема уповноважені підрозділи органів виконавчої влади, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості та форми власності, їх посадові, а також громадяни, об'єднання громадян за їх згодою мають не допускати, заздальгідь відвертати корупційні діяння.

Таким чином, категорія «запобігання корупції» є більш широким поняттям, чим протидія; відповідно компетенцією щодо запобігання корупційних діянь наділене широке коло державних та недержавних організацій їх посадових осіб та громадян, при цьому посадові особи і підрозділи міліції по боротьбі із організованою злочинністю та податкова міліція, зобов'язані займатись як запобіганням, так і протидією корупції.

Провідними чинниками інструментальної теорії адміністративного права є форми і засоби такого захисту, які потребують подальшої розробки для потреб теорії і практики запобігання корупції в Україні. У найбільш загальному науковому змісті форма (від лат. forma) - це зовнішній вираз, контури предмета, зовнішній вираз сутності [8, с.1417]. В загальній теорії права форма права розглядається у двох основних аспектах, по-перше, у сфері правотворчості, коли під формою (джерелом) права розуміють спосіб зовнішнього оформлення правових норм, який засвідчує їхню державну загальнообов'язковість, тобто це способи, форми вираження державної волі (як правило, нормативно-правовий акт); по-друге, як реалізація правових норм, коли до її форм відносять: викорис-

тання, дотримання та виконання [9, с.159-181].

В теорії адміністративного права під формами розуміють: Ю.П. Битяк – зовнішній вияв конкретний дій, які здійснюються публічною адміністрацією для реалізації поставлених перед ними завдань, виділяючи чотири форми управлінської діяльності: 1) видання нормативних актів управління; 2) видання індивідуальних адміністративних актів управління; 3) проведення організаційних заходів; 4) здійснення матеріально-технічних операцій [10, с.122].

З метою запобігання корупції органи і керівники МВС України можуть видавати нормативно-правові акти, що стосуються, як широкого загалу осіб, так і виключно працівників міліції. Як приклад, можна навести наказ Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України Державної податкової адміністрації України, Адміністрації державної прикордонної служби України, державної митної служби України від 23.03.2009 р. № 124/936/139/199/250 «Про затвердження Інструкції про порядок організації обміну інформацією між структурними підрозділами МВС, Служби безпеки України, Державної податкової адміністрації України, Державної прикордонної служби України, Держмитслужби в діяльності з виявлення та припинення корупційних діянь в правоохоронних органах» [11].

Що стосується проведення організаційних (не правових) заходів та здійснення матеріально-технічних операцій, то в умовах сьогодення, коли державне управління виділено в окрему науку і навчальну дисципліну, то зазначені форми діяльності міліції відносяться поперед усього до її предмету.

Таким чином, основною формою діяльності підрозділів та керівників МВС України щодо запобігання корупції є видання ними наказів та індивідуальних актів, пов'язаних із зазначеною проблемою. При цьому проведення організаційних (не правових) заходів та здійснення матеріально-технічних операцій з аналогічною метою залишається за межами нашого дослідження та відноситься до

предмету науки державного управління.

Засоби адміністративного права є одним із провідних юридичних інструментів щодо запобігання корупції. На думку С.С. Алексеєва, спеціально-юридичний аспект інструментарію механізму правового регулювання охоплює весь комплекс засобів, весь юридичний інструментарій, який «працює» в процесі правового регулювання. Він стверджує, що поряд із виділенням у механізмі правового регулювання юридичних норм, правовідносин та інших аналогічних способів впливу в ньому має бути виділений і більш глибинний пласт. Саме в ньому розкриваються вихідні початки і «пружини» правового регулювання, а головне – юридичний інструментарій [12, с.12]. Проблеми розв'язання механізму правового регулювання та структури позитивного права вивели дослідників на глибинний пласт правової матерії, складовими якого у регулятивній сфері є зобов'язання, заборони та дозволи, у правореалізаційних процесах – виконання, використання та додержання. При цьому, згідно з трактуванням С.С. Алексеєва, зобов'язання, заборони та дозволи, що виступають у найрізноманітніших комбінаціях і варіантах, є не чим іншим, як правовими засобами вирішення юридичних справ [13, с.86]. В умовах сучасності вітчизняний вчений О.В. Онуфрієнко слушно визначає «правові засоби» як основну категорію інструментальної теорії права та формує їх зміст у широкому розумінні – як «систему субстаціонарних та діяльнісних правових явищ, за допомогою яких конкретні суб'єкти правовідносин, що поступово набувають характеру інструментальної гри, досягають приватних публічних цілей» [14, с.165-166].

Таким чином, засоби запобігання корупції – це зобов'язання, заборони та дозволи, що встановлюються суб'єктами, які беруть участь у запобіганні та виявленні корупційних діянь, що виступають у найрізноманітніших комбінаціях і варіантах, як система субстаціонарних та діяльнісних правових явищ,

На думку С.В. Невмержицького та

Ф.П. Шульженка, до основних засобів запобігання корупції відносяться спеціальні засоби податкового та фінансового контролю [5, с.121], а також: забезпечення незалежності преси; ефективної реалізації законів, які потребують дотримання чистоти бізнесу і торгівлі; демократичного нагляду за діяльністю державних і приватних підприємств і банків; гарантування діяльності системи соціального контролю тощо [5, с.149]. М.В. Буроменський та А.В. Сердюк виділяють загальні - зміцнення відповідальності публічних структур та поліцейські - службові розслідування; пошуку та отримання інформації; оцінки зібраних матеріалів корупційних діянь [6, с.61-63]. Західні вчені, здійснюючи аналіз корупційних процесів, вважають, що одними із основних засобів запобігання корупції в Україні мали би бути: спеціальні перевірки при прийомі на публічну службу; практика прийому в органи державної влади за результатами опитування; належна оплата праці працівників, які є формальними суб'єктами корупційних діянь, ротация кадрів, атестація та декларування їх доходів; контроль за дотриманням кодексів поведінки контроль за процедурами діяльності таких осіб [15, с.36-40]. Крім того, деяке наукове значення для розуміння засобів запобігання корупції мають положення Розпорядження Президента України від 10.02.1995 р. № 35/95-рп «Про заходи щодо активізації боротьби з корупцією і організованою злочинністю» [16]. Основними ж засобами запобігання корупції відповідно до правил процедури GRECO є: вирішення конфлікту інтересів; наявність кодексів поведінки; прозорість державної служби; декларування державними службовцями доходів тощо [17].

Відповідно ж до Закону України від 11.06.2009 р. № 1506-VI «Про засади запобігання та протидії корупції», засобами запобігання корупції визначені чисельні обмеження щодо осіб, які є суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення; обмеження щодо юридичних осіб, яких притягнуто до відповідальності за вчинення коруп-

ційного правопорушення; спеціальні перевірки; фінансовий контроль; кодекси поведінки, врегулювання конфлікту інтересів; антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів; вимоги щодо прозорості інформації у приватній сфері [2].

Таким чином, враховуючи повноваження працівників міліції у відповідності до Закону України від 20.12.1990 р. № 1506-VI «Про міліцію», до основних засобів, які застосовуються працівниками міліції щодо запобігання корупції, можна віднести: 1) контроль за дотриманням суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення визначених у ст.4-8 Закону України від 11.06.2009 р. № 1506-VI «Про засади запобігання та протидії корупції» обмежень; 2) податковий контроль, який здійснюється працівниками податкової міліції; 3) здійснення спеціальних перевірок відповідно до своєї компетенції; 4) запобігання конфлікту інтересів.

В контексті нашого дослідження слушними є погляди М.Ю. Бездольного, що адміністративно-правові заходи органів внутрішніх справ щодо протидії корупції – це регламентовані нормами адміністративного законодавства дії компетентних органів внутрішніх справ чи їх посадових (службових) осіб у межах наданих їм повноважень, які мають владно-розпорядчий характер [18, с.13].

До основного засобу адміністративної діяльності міліції щодо протидії корупції відноситься адміністративна відповідальність. Відповідно до КУпАП посадові особи органів внутрішніх справ щодо осіб, які здійснили корупційні правопорушення, мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення за ст.211-21–212-33 КУпАП [19].

Таким чином, межі адміністративної діяльності міліції щодо запобігання та протидії характеризуються наступними ознаками:

1) до предмету запобігання та протидії корупції відносяться лише ті форми і засоби боротьби із цим негативним явищем, що забезпечуються за допомогою норм адміністративного права;

2) категорія запобігання корупції є більш

широким поняттям, ніж протидія; відповідною компетенцією щодо запобігання корупційних діянь наділене широке коло державних та недержавних організацій їх посадових осіб та громадян; при цьому посадові особи і підрозділи міліції по боротьбі із організованою злочинністю та податкова міліція, зобов'язані займатись як запобіганням так протидією корупції;

3) запобігання корупції означає, що суб'єкти, визначені у ч.5 ст.3 Закону України від 11.06.2009 р. № 1506-VI «Про засади запобігання та протидії корупції», мають не допускати, заздалегідь відвертати корупційні діяння;

4) протидія корупції – це діяльність спеціально уповноважених суб'єктів (у нашому випадку - працівників міліції по боротьбі з організованою злочинністю та податкової міліції) проти корупційних діянь;

5) основною формою діяльності підрозділів та керівників МВС України щодо запобігання корупції є виданнями ними наказів та індивідуальних актів, пов'язаних із зазначеною проблемою, при цьому проведення організаційних (не правових) заходів та здійснення матеріально-технічних операцій з аналогічною метою залишається за межами нашого дослідження та відноситься до предмету науки державного управління;

6) засоби запобігання корупції – це зобов'язання, заборони та дозволи, які встановлюються суб'єктами, які беруть участь у запобігання та виявленні корупційних діянь, що виступають у найрізноманітніших комбінаціях і варіантах, як система субстаціонарних та діяльнісних правових явищ;

7) до основних засобів, які застосовуються працівниками міліції щодо запобігання корупції, відносяться: контроль за дотриманням суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення визначених обмежень; податковий контроль, який здійснюється працівниками податкової міліції; здійснення спеціальних перевірок; запобігання конфлікту інтересів;

8) основним засобом адміністративної ді-

яльності міліції щодо протидії корупції є складання на суб'єктів, які допустили корупційні правопорушення, протоколів про адміністративні правопорушення, відповідно ст.211-21-212-33 КУпАП.

Отже, межі адміністративної діяльності щодо протидії та запобігання корупції підрозділами і посадовими особами міліції, на основі чинного законодавства та предмету адміністративного права визначаються формами та засобами правового регулювання у зазначеній сфері.

ЛІТЕРАТУРА

1. Корупція як негативне соціальне явище : шляхи її подолання в Україні та міжнародний досвід / [Белов Д. М., Бисага Ю. М., Палінчак М. М., Різак І. М., Чечерський В. І.]. – Ужгород : Ліра, 2004. – 64 с.
2. Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» : від 11.06.2009 р., № 1506-VI // Урядовий кур'єр. - 22.07.2009. – № 130.
3. Новий словник Української мови : [у чотирьох томах 42000 слів] / [укладачі В. Яременко, О. Сліпушко]. – К. : Вид-во «Аконіт», 1998. – Т.2 : Ж-ОБД. – 910 с.
4. Юридична енциклопедія : в 6 т. / ред. Ю. С. Шемшученко. – К. : Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 2001. – Т. 3. – 792 с.
5. Невмержицький С. В. Корупція і національна безпека : навчальний посібник / С. В. Невмержицький, Ф. П. Шульженко. – К. : Вид. центр КЛДУ, 2000. – 194 с.
6. Корупція в Україні : 2004 рік (погляд з 2009 року) / [М. В. Буроменський, О. В. Сердюк, В. В. Фесенко та ін.]; за ред. М. В. Буроменського, А. В. Сердюка. – Харків : Яшма, 2008. – 224 с.
7. Новий словник Української мови : [у чотирьох томах 42000 слів] / [укладачі В. Яременко, О. Сліпушко]. – К. : видавництво «Аконіт», 1998. – Т.3 : ОБЕ-РОБ. – 927 с.
8. Советский энциклопедический словарь : [ок. 80000 слов] / [Абашидзе И. В., Азимов П. А., Александров А. П. и др.]; гл. ред. А. М. Прохоров. – М. : Сов. энциклопедия, 1990. – 1632 с.
9. Теорія держави і права (опорні конспекти) : навчальний посібник / авт.-упоряд. М. В. Кравчук. – К. : Атіка, 2003. – 288 с.
10. Адміністративне право України : підручник / [Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Дьяченко О. В., Зима О. Т., Зуй В. В.]; ред. Ю. П. Битяк. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
11. Наказ Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України Державної податкової адміністрації України, Адміністрації державної прикордонної служби України, державної митної служби України «Про затвердження Інструкції про порядок організації обміну інформацією між структурними підрозділами МВС, Служби безпеки України, Державної податкової адміністрації України, Державної прикордонної служби України, Держмитслужби в діяльності з виявлення та припинення корупційних діянь в правоохоронних органах» : від 23.03.2009 р., № 124/936/139/199/250 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 57. – Ст. 2009.
12. Алексеев С. С. Общая теория права : курс в 2-х т. / Сергей Сергеевич Алексеев. – М. : Юрид. лит, 1982. – Т. 2. – 360 с.
13. Алексеев С. С. Восхождение к праву. Поиски и решения / Сергей Сергеевич Алексеев. – М. : Изд-во НОРМА 2001. – 752 с.
14. Онуфрієнко О. В. Правові засоби у контексті інструментальної теорії права: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Онуфрієнко Олександр Володимирович. – Харків, 2004. – 174 с.
15. Корупція в Україні 2004 рік : підсумковий звіт. – К. : Den Pechuti. – 92 с.
16. Розпорядження Президента України «Про заходи щодо активізації боротьби з корупцією і організованою злочинністю» : від 10.02.1995 р., № 35/95-рп.
17. 11-15 травня GRECO заслухає звіт України про виконання рекомендацій щодо протидії корупції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minjust.gov.ua/0/20000>. –

18.12.2009.

18. Бездольний М. Ю. Адміністративно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо протидії корупції : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і про-

цес; фінансове право; інформаційне право» / М. Ю. Бездольний. – К., 2007. – 18 с.

19. Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 07.12.1984 р., № 8073-X // ВВР УРСР. – 1984. - Додаток до № 51. – Ст. 1122.

Дьомін І. А. Межі адміністративної діяльності міліції щодо запобігання та протидії корупції / І. А. Дьомін // Форум права. – 2010. – № 1. – С. 79–85 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-1/10diatpk.pdf>

На основі аналізу новітнього законодавства щодо запобігання та протидії корупції, вчення про предмет сучасного адміністративного права України, здійснений аналіз форм та засобів діяльності міліції, зокрема, межі її адміністративної діяльності у цій сфері.

Демин И.А. Пределы административной деятельности милиции по предупреждению и противодействию коррупции

На основе анализа нового законодательства по предупреждению и противодействию коррупции, учения о предмете современного административного права Украины, выполнен анализ форм и способов деятельности милиции, в частности, пределы ее административной деятельности в этой сфере.

Demin I.A. Limits of the Militia's Administrative Activity in the Prevention and Anti-Action of Corruption

On the basis of the analyses of newest legislation about the prevention and anti-adios of corruption, of the subject of another administrative law of Ukraine, the analysis of the form and means of the militia's activity, are realized. By this limit's of its administrative activity on the mentioned share are designed.