



СЕКЦІЯ 5 ПРАКТИКА РОЗГЛЯДУ СУДАМИ СПРАВ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

УДК 342.9:343.353

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ

Шатрава С.О., д. ю. н., доцент,
професор кафедри адміністративної діяльності поліції
Харківський національний університет внутрішніх справ

У статті розглянуто позиції вчених щодо розуміння поняття й елементів адміністративно-правового механізму протидії корупції загалом і в діяльності органів Національної поліції зокрема. Надано авторське розуміння адміністративно-правового механізму запобігання корупції в органах Національної поліції. Виокремлено основні елементи структури адміністративно-правового механізму запобігання корупції в діяльності органів Національної поліції.

Ключові слова: *Національна поліція, корупція, запобігання корупції, адміністративно-правовий механізм, адміністративно-правове регулювання.*

В статье рассмотрены позиции учёных относительно понимания понятия и элементов административно-правового механизма противодействия коррупции вообще и в деятельности органов Национальной полиции в частности. Предоставлено авторское понимание административно-правового механизма предотвращения коррупции в органах Национальной полиции. Выделены основные элементы структуры административно-правового механизма предотвращения коррупции в деятельности органов Национальной полиции.

Ключевые слова: *Национальная полиция, коррупция, предотвращение коррупции, административно-правовой механизм, административно-правовое регулирование.*

Shatrava S.O. ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM FOR THE PREVENTION OF CORRUPTION IN THE NATIONAL POLICE

The article deals with the positions of scientists in understanding the concept and elements of the administrative and legal mechanism of combating corruption in general, and in the activities of the bodies of the National Police. Author's understanding of the administrative and legal mechanism for the prevention of corruption in the bodies of the National Police is provided. The main elements of the structure of the administrative-legal mechanism of prevention of corruption in the activities of the bodies of the National Police are outlined.

Key words: *national police, corruption, prevention of corruption, administrative and legal mechanism, administrative and legal regulation.*

Постановка проблеми. Подолання корупції в діяльності органів Національної поліції передбачає вироблення та закріплення комплексу заходів, інструментів і процедур, за допомогою яких можна виробити ефективну системну модель запобігання останній. Проблема полягає в тому, що корупційна діяльність по своїй суті є «динамічною», інтелектуальною та розумовою, оскільки правопорушник,

не порушуючи закон, застосовуючи правові норми, може отримати певні блага (матеріального чи іншого характеру) особистого характеру, використовуючи водночас дискреційні повноваження, прогалини в чинному законодавстві або суб'єктивні чинники. Тому сьогодні є вельми актуальним питання щодо вироблення оновленого адміністративно-правового механізму запобігання корупції



в діяльності органів Національної поліції України.

Стан розробленості проблеми.

На важливість дослідження адміністративно-правового механізму запобігання корупції в органах публічної адміністрації звертали увагу у свої працях С.М. Алфьоров, О.М. Бандурка, М.Ю. Бездольний, О.В. Джафарова, І.А. Дьомін, Д.Г. Заброта, 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 та практики діяльності органів Національної поліції розкрити зміст адміністративно-правового механізму запобігання корупції в останніх.

Виклад основного матеріалу. Проаналізуємо наявні в літературі визначення категорій «адміністративно-правовий механізм», що дозволить сформулювати авторське визначення категорії «адміністративно-правовий механізм запобігання корупції в органах Національної поліції».

Зауважимо, що в науковій літературі категорії «адміністративно-правове регулювання» і «адміністративно-правовий механізм» дуже часто ототожнюються. Але спочатку наведемо позицію О.І. Беспалової, яка зазначає, що в юридичному аспекті термін «механізм» треба розуміти як сукупність методів, форм, прийомів, способів, завдяки правильному використанню яких можна досягти оптимальної організації всіх елементів системи, їх ефективного функціонування, що має привести до отримання бажаного результату [1, с. 42]. О.Ф. Скакун механізм правового регулювання розуміє як систему правових засобів, способів і форм, за допомогою яких нормативність права переводиться в упорядкованість суспільних відносин, задовольняються інтереси суб'єктів права, встановлюється і забезпечується правопорядок [2, с. 499]. 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 вчений зазначає, що механізм правового регулювання є складовою частиною (компонентом) правового регулювання, що забезпечує його функціонування.

Підтримуючи зазначені позиції, приєднуємося до тих вчених, які правовий вплив та 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 і засоби правового впливу з метою упорядкування відносин [4, с. 11].

Отже, механізм правового регулювання будемо розуміти як систему правових засобів, за допомогою якої учасники соціальних відносин набувають взаємообумовлених прав і обов'язків, забезпечується стабільність суспільних відносин шляхом найбільш оптимального поєднання індивідуальних, громадських і національних інтересів. З огляду на зазначене 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 і перебувають під захистом держави права, свободи та законні інтереси іншої групи фізичних і юридичних осіб, а також національні інтереси. Отже, зобов'язання варто розглядати як свободу, тією чи іншою мірою обмежену обов'язками [4, с. 16].

Завдання держави полягають в тому, щоб постійно здійснювати моніторинг явищ і чинників, які можуть становити корупційні ризики в діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, і шляхом



використання правового інструментарію (дозволів, зобов'язань і заборон) визначати ступінь свободи реалізації останніми своїх прав та обов'язків у сфері публічного управління. Встановлення зобов'язань для осіб, які виконують функції держави та місцевого самоврядування, має закріплюватися суто законодавчими актами і забезпечуватися примусовою силою держави та мати чітку й прозору процедуру реалізації. Варто зауважити, що зобов'язання як різновид правових засобів має загальнообов'язковий характер, оскільки останні закріплені в правових нормах і сприймаються як безумовне керівництво до дії, що походить від органів публічної влади і не підлягає обговоренню чи оцінці під кутом зору їхньої доцільності, раціональності, бажаності чи небажаності під час здійснення. Враховуючи дане визначення, вважаємо, що саме зобов'язання є основним правовим засобом запобігання корупції в діяльності органів Національної поліції. Наведемо такі засоби запобігання корупції в органах Національної поліції, як: заповнення декларації осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування для осіб, які мають бажання служити в поліції; для того, щоб бути призначеним на керівну посаду, необхідно пройти поліграф; дотримання етичних норм поза службовою діяльністю та низка інших тощо. Варто констатувати, що саме через зобов'язання можна досягти того ефекту, що буде сприяти зниженню рівня корупціогенних чинників у діяльності органів Національної поліції.

Отже, механізм державно-правового регулювання запобігання корупції забезпечує упорядкування суспільних відносин, які виникають у сфері публічного управління, за допомогою встановлення певних зобов'язань для осіб, які уповноважені виконувати функції держави або місцевого самоврядування, ефективно застосування яких дозволяє виконувати взяті на себе державою завдання щодо подолання корупції тощо.

Говорячи про структурні особливості механізму державно-правового регулювання загалом як системного утворення вважаємо за необхідне наголосити на-

самперед на тому, що в його підґрунтя покладені численні правові норми, які належать до різних галузей права. Як наголошує Т.О. Коломоєць, механізм адміністративно-правового регулювання становить собою сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права [5, с. 32]. Вчений до органічних складових частин механізму адміністративно-правового регулювання відносить: 1) норми права; 2) акти безпосередньої реалізації норм права; 3) правові відносини. До функціональних складових частин механізму адміністративно-правового регулювання належать: юридичний факт, правова свідомість суб'єктів адміністративно-правового регулювання, законність, акти тлумачення норм права, акти застосування норм права [5, с. 32–33]. С.Т. Гончарук до структури механізму адміністративно-правового регулювання відносить такі складники, як: адміністративно-правові норми, акти тлумачення й акти реалізації адміністративно-правових норм, адміністративно-правові відносини [6, с. 23]. Підсумовуючи, наголосимо на тому, що більшість науковців у зміст останнього включають різні елементи, серед яких: правові засоби, юридичні факти, правосвідомість, акти тлумачення норм права, правовідносини тощо. Ми дотримуємося позиції, що останній являє собою систему адміністративно-правових засобів, за допомогою якої учасники публічно-правових відносин набувають взаємообумовлених прав і обов'язків, забезпечується стабільність суспільних відносин, шляхом найбільш оптимального поєднання індивідуальних, громадських і національних інтересів. Трансформуємо наведене вище на предмет нашого дослідження, зауважимо, що «механізм запобігання корупції» є складником такої категорії, як «механізм адміністративно-правового регулювання», оскільки спрямований на виконання лише окремої функції держави – запобігання корупції за допомогою адміністративно-правових засобів тощо.

Звернемося до теоретичних напрацювань щодо визначення механізму за-



побігання корупції. Одразу зауважимо, що більшість вчених, досліджуючи ці питання, не розмежовують категорії «запобігання», «протидія» та «боротьба». Так, З.С. Гладун вважає, що адміністративно-правовий механізм боротьби з корупцією передбачає встановлення норм права, що забороняють учинення корупційних правопорушень, запровадження заходів адміністративно-правової відповідальності в разі скоєння таких діянь, а також перелік повноважень правоохоронних органів, які ведуть боротьбу з корупцією [7, с. 5]. Аналіз цього визначення дає привід зробити висновок, що дослідник механізм розуміє тільки як норми права, в яких містяться наведені положення. Ефективним інструментом на шляху запобігання та протидії корупції може стати комплекс механізмів протидії та попередження корупції в органах публічної влади. Водночас механізми протидії мають бути спрямовані на ліквідацію причин і зменшення прояву корупційо-генних чинників і мають суто нисхідний характер, від державних органів до громадянина, механізми ж попередження базуються на тісній взаємодії держави й інституцій громадянського суспільства і спрямовані на руйнацію передумов корупції [8, с. 138].

На думку А.Т. Комзюка, адміністративно-правовий механізм протидії адміністративним правопорушенням, пов'язаним із корупцією – це система правових засобів, інтегрованість і організованість яких дозволяє уповноваженим суб'єктам послідовно й ефективно протидіяти таким правопорушенням в органах державної влади й органах місцевого самоврядування за допомогою заходів організаційно-правового характеру й адміністративного примусу. Водночас варто зауважити, що зазначені заходи належить застосовувати представникам окремих об'єднань громадян, наділеним деякими адміністративно-владними повноваженнями [9, с. 41]. Такої ж позиції дотримується і О.В. Клок, яка зазначає, що механізм протидії адміністративним правопорушенням, пов'язаним із корупцією, є системою правових засобів, інтегрованість і організованість яких

дозволяє послідовно й ефективно забезпечити правове регулювання суспільних відносин шляхом застосування норм адміністративного права [10, с. 102]. О.В. Ткаченко вважає, що механізм адміністративно-правового регулювання протидії корупції – це сукупність правових і організаційних засобів (інструментів), спрямованих на боротьбу з корупційними проявами серед співробітників органів внутрішніх справ (далі – ОВС). Однією зі складових частин механізму адміністративно-правового регулювання протидії корупції є норми права, в яких закріплено порядок (правила, вимоги), що регулює та встановлює визначені державою критерії поведінки осіб, наділених владно-розпорядчими функціями [11, с. 14]. Дійсно, О.В. Ткаченко слушно виокремлює як самостійний елемент форми та методи протидії корупції та об'єднує останні в категорію «інструменти», оскільки на практиці буває доволі складно розмежувати ці дії. Водночас М.Ю. Бездольний розглядає державно-правовий механізм протидії корупції як сукупність взаємопов'язаних елементів, які утворюють його структуру та спрямовані на досягнення основної мети його функціонування – уповільнення темпів зростання корупції, зменшення її обсягів, виявлення та припинення її проявів, поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь [12, с. 42–43]. М.Ю. Бездольний, враховуючи законодавчі положення щодо визначення окремих елементів державно-правового механізму протидії корупції, а також доробки науковців із цих питань, пропонує до його структури віднести: 1) мету та завдання протидії корупції; 2) принципи протидії корупції; 3) об'єкти та рівні протидії корупції; 4) суб'єкти корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних із корупцією; 5) органи протидії корупції; 6) заходи та засоби протидії корупції; 7) напрямки протидії корупції; 8) систему забезпечення протидії корупції [13, с. 38]. Загалом ми погоджуємося з виокремленими елементами адміністративно-правового механізму, запропонованого М.Ю. Бездольним, але вважаємо його



надто широким у тому аспекті, що деякі складники дублюються. В.А. Завгороднім механізм адміністративно-правового регулювання взаємодії ОВС і громадських організацій у протидії корупції розглянуто як сукупність правових засобів, за допомогою яких забезпечується функціонування та розвиток взаємодії між ними. Його структуру складають такі елементи: а) норми адміністративного права, що закріплюють права й обов'язки учасників взаємодії в протидії корупції; б) адміністративно-правові відносини, що складаються в процесі спільної діяльності суб'єктів взаємодії у сфері протидії корупції; в) акти реалізації прав і обов'язків учасників взаємодії, що виражаються у втіленні приписів норм адміністративного права в процесі взаємодії суб'єктів протидії корупції. Але провідне місце у врегулюванні відносин, що 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; ґ) відомчий (галузевий); д) локальний [14].

Висновки. Підсумовуючи думки дослідників щодо визначення поняття й елементів адміністративно-правового механізму протидії корупції загалом і в діяльності органів Національної поліції зокрема, ми дійшли висновку, що більшість авторів, наголошуючи на його інтегрованому характері, розглядали як елементи останнього форми і методи протидії, правові акти й інструменти, водночас залишалися поза увагою правовідносини. Правовідносини є єдиною можливою формою реалізації органами Національної поліції своїх повноважень щодо запобігання корупції як безпосередньо всередині органів і підрозділів Національної поліції, так і зовні. Саме правовідносини переводять статичну конструкцію «ме-

ханізм адміністративно-правового запобігання корупції» в площину практичної реалізації форм, методів, інструментів і правових актів у зазначеній сфері тощо.

Варто констатувати, що сучасне розуміння адміністративно-правового механізму запобігання корупції вченими-адміністративістами характеризується відсутністю єдності концептуальних підходів щодо його поняття, сутності та складових елементів, їхньою фрагментарністю і непослідовністю. Загалом такий стан справ не сприяє чіткому розумінню сутності механізму запобігання корупції в діяльності органів Національної поліції через встановлення його логічної структури та закономірностей функціонування його складових елементів та, відповідно, не сприяє виробленню оптимальних практичних рішень і формуванню науково-обґрунтованих напрямів запобігання корупції в діяльності органів Національної поліції України, характер яких безпосередньо обумовлюється сутністю і змістом зазначеної діяльності.

Адміністративно-правовий механізм запобігання корупції в органах Національної поліції являє собою цілісну систему взаємопов'язаних і взаємодіючих один з одним елементів, наявність яких забезпечує реалізацію антикорупційної політики держави в органах Національної поліції.

Можна дійти висновку, що структуру адміністративно-правового механізму запобігання корупції в діяльності органів Національної поліції становлять такі елементи: 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. Саме така структура адміністративно-правового механізму запобігання корупції в діяльності органів Національної поліції розкриває практичну реалізацію функції держави щодо впровадження антикорупційної політики.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Безпалова О.І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави: дис. ... д. юрид. наук: 12.00.07. – Х., 2014. – 495 с.
2. Скакун О.Ф. Теория государства и права: учебник. – Харьков: Консум, 2000. – 704 с.
3. Кривицький Ю.В. Механізм правового регулювання в сучасній теорії права. – Часопис Київського університету права. 2009. – № 4. – С. 74–79.
4. Джафарова О.В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: питання теорії та практики: моногр. – Х.: Діса плюс, 2015. – 688 с.
5. Коломієць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. – К.: Юрінком-Інтер, 2011. – 576 с.
6. Гончарук С.Т. Адміністративне право України. Загальна та Особлива частини: навч. посібник. – К.: НАВС, 2000. – 240 с.
7. Гладун З.С. Сучасні проблеми адміністративного права України і шляхи їх вирішення: проблем. лекція для магістр. і студ. – Тернопіль: Юрид. ін-т Терноп. акад. нар. госп-ва, 2000. – 48 с.
8. Сєрьогін С.М., Сєрьогін С.С. Механізми попередження та протидії корупції в органах публічної влади. Публічне управління: теорія та практика: збірник наукових праць Асоціації докторів наук із державного управління. – Х.: ДокНаукДержУпр, 2010. – № 1. – С. 134–140.
9. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: моногр. – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 336 с.
10. Клок О.В. Протидія корупційним правопорушенням засобами адміністративного права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Х., 2015. – 214 с.
11. Ткаченко О.В. Адміністративно-правові засади протидії корупції в органах внутрішніх справ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – К., 2008. – 19 с.
12. Административное право и административная деятельность органов внутренних дел: учебник / под ред. Л.Л. Попова. – М.: Академия МВД, 1990. – 223 с.
13. Бездольний М.Ю. Державно-правовий механізм протидії корупції. – Форум права. – 2009. – № 2. – С. 38–43. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09bmumpk.pdf>.
14. 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». – Дніпропетровськ, 2010. – 19 с.