

С. М. Алфьоров, кандидат юридичних наук,
ректор Дніпропетровського державного університету
внутрішніх справ, заслужений юрист України

ЗАХОДИ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ХАРАКТЕРУ В АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОМУ МЕХАНІЗМІ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ОВС

Визначено заходи організаційно-правового характеру протидії корупції в ОВС. Подано визначення понять “адміністративно-правовий механізм протидії корупції”, “адміністративно-правовий механізм протидії корупції в ОВС”.

Определены мероприятия организационно-правового характера противодействия коррупции в ОВД. Даются определения понятий “административно-правовой механизм противодействия коррупции”, “административно-правовой механизм противодействия коррупции в ОВД”.

Measures of administrative-legal character of counteraction against corruption in Internal Affairs Bodies are determined. The definition of the notions “administrative-legal mechanism of counteraction against corruption”, “administrative-legal mechanism of counteraction against corruption in Internal Affairs Bodies”.

Ключові слова. Органи внутрішніх справ (ОВС), організаційно-правові заходи, адміністративно-правовий механізм, протидія, корупція.

Вступ. Постійне зростання рівня корупції в Україні потребує ефективної протидії, що можливо тільки за умови застосування комплексного підходу до розв’язання цієї проблеми. Такий підхід реалізується через адміністративно-правовий механізм протидії корупції, який у сучасних умовах найбільш прийнятний для України. Однією зі складових даного механізму є заходи організаційно-правового характеру, що за необхідності підвищення ефективності антикорупційної діяльності зумовлює доцільність вивчення їхньої сутності. Особливої актуальності нині набуває питання визначення сутності заходів організаційно-правового характеру протидії корупції в ОВС.

Це питання досліджували О. В. Ткаченко і С. А. Шалгунова. Окремі моменти вивчали Д. Г. Заброна, М. І. Мельник, Є. В. Невмержицький, С. С. Рогульський та ін. Однак потреба в підвищенні ефективності антикорупційної діяльності зумовлює необхідність у подальших дослідженнях з цього напрямку.

Постановка завдання. Мета цього дослідження – визначення поняття “організаційно-правові заходи протидії корупції” та розкриття через це поняття сутності організаційно-правових заходів протидії корупції в ОВС. Задля досягнення поставленої в дослідженні мети передбачається визначити поняття “адміністративно-правовий механізм протидії корупції”, з’ясувати склад цього механізму, розкрити поняття “організаційно-правові заходи протидії корупції”.

Результати дослідження. Адміністративно-правовий механізм протидії корупції, на думку С. Г. Стеценка, являє собою “сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права, до якого входять органічні та функціональні складові частини” [1, 64]. Адміністративно-правовий механізм за своєю сутністю – це правове регулювання певної сфери нормами адміністративного права, яке є комплексним та спрямованим на досягнення єдиної мети. Отже, адміністративно-правовий механізм – складова більш загального механізму правового регулювання. Як твердять дослідники теорії держави та права, “визначення механізму правового регулювання важливе для з’ясування, за допомогою яких правових засобів досягаються цілі впорядкування суспільних відносин” [2, 491].

© С. М. Алфьоров, 2011

Отже, поняття “механізм правового регулювання” застосовується для того, щоб об’єднати, систематизувати певні правові засоби, спрямовані на досягнення конкретного результату шляхом впливу на суспільні відносини. За різними поглядами, механізм правового регулювання складається з різних елементів, до яких найчастіше зараховують норми права, нормативно-правові акти, юридичні факти, правовідносини, акти застосування права й акти реалізації прав та обов’язків. Науковці доводять, що кожний з означених елементів виконує певну функцію в цьому механізмі. Так, норми права визначають правила, за якими мають коригувати свою поведінку учасники суспільних відносин; нормативно-правові акти виступають вектором подальшого розвитку суспільних відносин; юридичні факти можуть бути підставою виникнення, зміни та припинення правовідносин; правовідносини є реалізацією норм права в суспільних відносинах; акти застосування права та акти реалізації прав і обов’язків, як зрозуміло з назви, є результатом втілення права в життя і, як юридичні факти, можуть сприяти виникненню, зміни та припиненню правовідносин.

З розглянутого можна зробити висновок, що адміністративно-правовий механізм – це система правових засобів, які інтегровані та організовані таким чином, що дозволяють послідовно й ефективно забезпечити правове регулювання суспільних відносин нормами адміністративного права.

З. С. Гладун вважає, що адміністративно-правовий механізм боротьби з корупцією включає встановлення норм права, які забороняють вчинення корупційних діянь, а також запровадження заходів адміністративно-правової відповідальності у випадку їх скоєння, визначення переліку правоохоронних органів, що ведуть боротьбу з корупцією, та їхніх повноважень [3, 5]. Вважаємо таке визначення

адміністративно-правового механізму протидії корупції занадто вузьким. О. Ф. Вишневський, Н. О. Горбатов та В. О. Кучинський підкреслюють, що важливу роль у механізмі правового регулювання відіграють різноманітні правові заходи впливу на суб'єктів права, на їх свідомість і волю [4, 534]. Адміністративно-правовий механізм протидії корупції – це система правових засобів, які інтегровані та організовані таким чином, що дозволяють послідовно та ефективно вести діяльність із протидії корупції за допомогою заходів адміністративно-правового характеру. Це заходи організаційно-правового характеру та адміністративного примусу.

Адміністративно-правовий механізм протидії корупції в ОВС – це система правових засобів, які інтегровані та організовані таким чином, що дозволяють уповноваженим суб'єктам послідовно та ефективно здійснювати діяльність із протидії корупції в ОВС за допомогою заходів організаційно-правового характеру та заходів адміністративного примусу. У зв'язку із цим слід навести визначення механізму адміністративно-правового регулювання протидії корупції в органах внутрішніх справ, яке дав у своїй дисертації О. В. Ткаченко: “Це сукупність правових та організаційних засобів (інструментів), спрямованих на боротьбу з корупційними проявами серед співробітників ОВС” [5, 161]. Вважаємо, що таке визначення цілком прийнятне, але воно недостатньо мірою розкриває сутність означеного механізму. Окрім того, організаційні засоби, які входять в адміністративно-правовий механізм протидії корупції, повинні в будь-якому разі бути правовими, тобто визначеними правовими нормами, інакше це вже не адміністративно-правовий механізм.

Як зазначається в юридичній літературі, не всі дії суб'єктів адміністративної діяльності породжуватимуть юридично значущі наслідки, а тому не всі встановлюватимуть норми права, змінюватимуть правовідносини [6, 103; 7, 161]. Отже, діяльність таких суб'єктів може мати різну форму: правову та неправову. Якщо йдеться про адміністративно-правовий механізм, то зрозуміло, що передусім маються на увазі права діяльність і правові засоби. Тому доцільніше говорити про правові засоби. Зокрема, правовими засобами в теорії права називають “певні юридичні категорії та діяння суб'єктів з їх застосування з метою досягнення конкретного результату”, при цьому “своєрідність правових засобів полягає в тому, що вони: мають певну соціальну цінність, оскільки забезпечують досягнення поставлених цілей; відображають інформаційні якості права; поєднуючись між собою, створюють умови для дії права; викликають певні юридичні наслідки; забезпечуються примусовою силою держави” [8, 425]. Заходи в даному випадку являють собою елементи діяльності певної спрямованості.

С. С. Роговський, розрізняючи в адміністративно-правовому механізмі боротьби з корупцією заходи адміністративного примусу та організаційно-правові заходи, вважає, що основним організаційно-правовим заходом, який впливає на боротьбу з корупцією, є створення дійової системи органів боротьби з корупцією. Вчений пропонує створити єдиний центральний орган виконавчої влади боротьби з корупцією, якому будуть підпорядковані інші органи. На його думку, спеціальні підрозділи СБУ, МВС, органи податкової служби та прокуратури і військової служби правопорядку в такому випадку матимуть подвійне підпорядкування: відповідним органам вищого рівня – Міністерству внутрішніх справ, Службі безпеки України, Генеральній прокуратурі, Міністерству оборони, Податковій адміністрації, а з питань боротьби з корупцією – Національному бюро розслідувань України. Всі інші організаційно-правові заходи боротьби з корупцією С. С. Роговський поділяє на дві групи: 1) заходи організаційного характеру, спрямовані на поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, та прирівняних до них осіб; 2) заходи, спрямовані на поведінку юридичних і фізичних осіб. До першої групи заходів він зараховує: удосконалення роботи апарату державного управління, ротацию кадрів, усунення дискримінації під час приймання на державну службу, підвищення оплати праці працівникам органів державного управління та ін. До другої групи заходів, на його думку, належать: проведення роз'яснювальної роботи серед громадян з метою підвищення їх правової свідомості; стимулювання громадян, які повідомляють про вчинення корупційного правопорушення тощо [9, 16].

О. В. Ткаченко вважає, що “адміністративно-правовими заходами протидії корупції серед працівників органів внутрішніх справ є встановлені нормами адміністративного права вимоги, спрямовані на забезпечення законності в діяльності працівників ОВС, попередження протиправних дій, запобігання негативним наслідкам та притягнення винних осіб до відповідальності за вчинення правопорушень з ознаками корупції” [5, 169]. Суть організаційно-правових заходів боротьби з корупцією серед працівників ОВС, на думку цього вченого, полягає в розробці вищим керівним органом нормативно-правових актів (у межах своєї компетенції), які визначають порядок діяльності підлеглих працівників органів внутрішніх справ, установленні вимог стосовно дотримання ними норм чинного законодавства під час виконання завдань служби та усунення причин і умов, що сприяють корупції серед співробітників міліції [5, 168].

До таких заходів науковець зараховує: 1) запровадження відповідальності по горизонталі замість існуючої зараз відповідальності по вертикалі, тобто введення персональної відповідальності за вчинення правопорушень; 2) зменшення сфери можливості прийняття рішення посадовою особою на власний розсуд; 3) посилення ролі нормативно-правових актів, у яких визначено порядок дії посадової особи підрозділу ОВС; 4) у зв'язку з підвищеним ступенем суспільної шкоди правопорушень, які вчиняються працівниками ОВС, заборонити застосовувати до цієї категорії суб'єктів корупційних дій норми, за якими провадження у справі може закриватися у зв'язку з малозначністю вчиненого правопорушення; 5) інші організаційно-правові заходи боротьби з корупцією, які він, продовжуючи концептуально позицію С. С. Роговського, поділяє на дві групи: а) заходи організаційного характеру, спрямовані на належне виконання службових

обов'язків та поведінку посадових осіб, уповноважених на виконання функцій держави; б) заходи, спрямовані на підвищення рівня правової культури громадян, несприйняття й осуду фактів корупції в суспільстві. До першої групи вчений включає: вдосконалення принципів роботи і стандартів діяльності державних службовців; ротацію та службові (посадові) переміщення особового складу ОВС; підвищення оплати праці працівникам ОВС; пропаганду дотримання в діяльності вимог моральності, у першу чергу стандартів етики; підвищення престижу служби в ОВС за рахунок установлення державою додаткових соціальних пілг та переваг. До другої, відповідно: проведення роз'яснювальної роботи серед громадян з метою підвищення їхньої правової свідомості; стимуляцію громадян, які повідомляють про вчинення корупційного правопорушення; активізацію діяльності антикорупційних громадських організацій; моніторинг державних установ на предмет ураження корупцією, виявлення штучних перепон, які спонукають до вирішення питань суспільних відносин у неправомірний спосіб [5, 168–175].

На перший погляд, організаційно-правові заходи протидії корупції подібні до такого заходу адміністративного примусу, як запобігання. Схожою здається мета цих заходів: профілактика та запобігання корупційним правопорушенням. Як заходи запобігання, так і організаційно-правові заходи застосовуються до вчинення правопорушення і з ним не пов'язані, на відміну від заходів припинення та відповідальності. Саме такий характер цих двох різновидів заходів став причиною того, що в науковій літературі не завжди йдеться про організаційно-правові заходи, а розглядаються тільки заходи адміністративного примусу: до заходів запобігання включаються і заходи організаційно-правового характеру. В науці немає чіткого визначення заходів адміністративного примусу, організаційно-правових заходів, класифікації цих заходів, критеріїв зарахування певних заходів до якоїсь групи, що, відповідно, створює плутанину під час вивчення цього питання. Наприклад, С. С. Рогульський ротацію кадрів зараховує до заходів адміністративного примусу попереджувального характеру [10, 96], а О. В. Ткаченко вважає ротацію кадрів організаційно-правовим заходом [5, 174].

Те ж саме можна сказати і про нормативно-правові акти. Зокрема, С. С. Рогульський у своєму дисертаційному дослідженні прийняття в 1995 р. Закону України “Про боротьбу з корупцією” називає адміністративно-попереджувальним заходом [10, 104], однак раніше в цьому ж дослідженні, критикуючи позицію деяких науковців щодо застосування поняття “адміністративно-правові засоби боротьби з корупцією”, він зазначає, що “правозастосовчі засоби є нічим іншим як заходами адміністративного примусу. А засоби нормотворення (розробка та прийняття відповідних нормативних актів, спрямованих на боротьбу з корупцією [11, 38–41]) є організаційно-правовими” [10, 100]. Водночас учений пише, що “всі адміністративно-запобіжні (профілактичні) заходи можна поділити на дві групи: по-перше, заходи, які врегульовані на нормативному рівні чи повинні бути врегульовані (наприклад, заборони, дозволи, які встановлюються з метою запобігання вчиненню корупційних діянь, прикладом може слугувати заборона займати певні посади протягом певного терміну); по-друге, заходи, які не врегульовані на нормативному рівні і не можуть бути врегульованими, до них належать, наприклад, антикорупційна освіта та виховання” [10, 104], з чого теж можна зробити висновок, що прийняття зазначеного закону логічно зарахувати до заходів організаційно-правового характеру.

Такий захід адміністративного примусу, як попередження, суттєво відрізняється від організаційно-правового заходу. Принципова різниця між ними полягає в тому, що будь-який захід адміністративного примусу реалізується через певний вплив психічного або іншого (фізичного, економічного тощо) характеру на поведінку та свідомість людини. На противагу заходам адміністративного примусу, організаційно-правові заходи спрямовані на запобігання корупції шляхом усунення причин та умов її виникнення. Отже, одним з критеріїв, що відрізняють зазначені заходи між собою, є способи їх реалізації. Другою відмітною ознакою є те, що заходи адміністративного примусу за своїм характером, індивідуальні, тобто це практичні дії вповноважених осіб стосовно певного кола осіб, тоді як заходи організаційно-правового характеру – загальні, стосуються в цілому системи організації діяльності із протидії корупції. Таку ознаку пропонує покласти в основу поділу адміністративних заходів протидії корупції С. С. Рогульський: “заходи адміністративного примусу мають індивідуально-визначений характер, тоді як заходи організаційного характеру спрямовуються на невизначене коло осіб” [10, 10]. Третя ознака – це сфера застосування зазначених заходів. Заходи адміністративного примусу застосовуються на підставі приписів нормативно-правових актів і спрямовані конкретно на запобігання правопорушенням, а також їх припинення. Сфера застосування організаційно-правових заходів значно ширша: вона включає діяльність щодо виявлення причин та передумов корупції, розробку загальнонаціональних стратегічних напрямів протидії корупції, діяльність щодо створення структури спеціально уповноважених органів з протидії корупції тощо.

Висновки. Отже, заходи організаційно-правового характеру протидії корупції – це спрямовані на невизначене коло осіб заходи з організації комплексної діяльності щодо протидії корупції шляхом виявлення й усунення її причин та умов, вироблення стратегічних, тактичних і методологічних завдань означеної діяльності та створення умов для правомірного функціонування державного апарату.

Організаційно-правові заходи протидії корупції в ОВС слід поділити за напрямками: 1) виявлення причин та умов корупції; 2) усунення причин та умов корупції; 3) вироблення стратегічних, тактичних і методологічних завдань діяльності із протидії корупції в ОВС; 4) створення умов для правомірного

функціонування служб та підрозділів ОВС, виконання працівниками ОВС своїх обов'язків у межах та на підставі закону.

Література

1. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посібник / Стеценко С. Г. – К. : Агтика, 2007. – 624 с.
2. Головистикова А. Н. Теория государства и права / А. Н. Головистикова, Ю. А. Дмитриев. – М. : Эксмо, 2005. – 592 с.
3. Гладун З. С. Сучасні проблеми адміністративного права України і шляхи їх вирішення. Проблемна лекція для магістрантів і студентів Юридичного інституту Тернопільської академії народного господарства / Гладун З. С. – Тернопіль, 2000. – 48 с.
4. Вишнеvский А. Ф. Общая теория государства и права / Вишнеvский А. Ф., Горбатов Н. А., Кучинский В. А. – Минск : Амалфея, 2004. – 688 с.
5. Ткаченко О. В. Адміністративно-правові засади протидії корупції в органах внутрішніх справ : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Ткаченко Олександр Вікторович. – К., 2008. – 208 с.
6. Безденежных В. М. Правовые формы административной деятельности советской милиции : дисс. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Безденежных В. М. – М., 1968.
7. Коренев А. П. Административное право России : учеб. ; в 3-х ч. / Коренев А. П. – М. : МЮИ МВД России ; Щит-М, 1999. – Ч. I. – 280 с.
8. Зайчук О. В. Теорія держави і права. Академічний курс : підруч. / О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
9. Рогульський С. С. Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / С. С. Рогульський. – К., 2005. – 18 с.
10. Рогульський С. С. Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Рогульський Сергій Степанович. – К., 2005. – 187 с.
11. Гарашук В. М. Адміністративно-правові засоби боротьби з корупцією та контроль за їх реалізацією / В. М. Гарашук, А. І. Козлов // Організаційні та правові проблеми боротьби з корупцією : матер. круглого столу. – Х., 1999. – С. 38–41.