

УДК [351.74:328.185](477)

Н. В. Шинкаренко,*ад'юнкт Харківського національного університету внутрішніх справ;*
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4519-879X>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ПОЛІЦІЇ

Розглянуто особливості правового регламентування та практики запобігання корупції в правоохоронних органах. Під адміністративно-правовим механізмом запобігання корупції в органах поліції розуміється система правових засобів, які дозволяють уповноваженим суб'єктам ефективно здійснювати діяльність із запобігання корупції в правоохоронних органах за допомогою заходів організаційно-правового характеру та заходів адміністративного примусу. Зроблено висновок, що для України важливим є розроблення цілісного адміністративно-правового механізму запобігання корупції.

Ключові слова: корупція, запобігання корупції, адміністративно-правовий механізм, антикорупційна політика, спеціальна перевірка, Національна поліція України.

Постановка проблеми. Одним із найнегативніших наслідків корупції в Україні є те, що нею уражені самі органи, які повинні запобігати їй поширенню. Зокрема, це стосується Національної поліції України, де корупція залишається поширеним явищем, яке не тільки ускладнює процес запобігання корупції в суспільстві та інших органах державної влади, але і взагалі зводить нанівець законність і правопорядок у країні. Корупція є тим фактором, який підриває довіру суспільства до органів влади, формує негативний імідж держави на міжнародному рівні й перешкоджає процесу європейської інтеграції України.

На цей момент є потреба у здійсненні суттєвих змін в організації роботи в цьому напрямку. Найпершою серед таких є розроблення цілісного адміністративно-правового механізму запобігання корупції. Цей механізм слід утворити з окремих комплексних механізмів запобігання корупції в тих сферах, які в сучасних умовах найбільше потребують ужиття першочергових заходів щодо запобігання корупції. Саме такими є органи Національної поліції України, ефективне запобігання корупції в яких забезпечить дотримання законності не тільки в правоохоронній системі, але й у державі в цілому.

Стан дослідження. Дослідження адміністративно-правового механізму запобігання корупції в органах поліції здійснювалося в наукових роботах фахівців у галузі соціології, філософії, теорії управління, кримінального та адміністративного права й інших галузевих правових наук, зокрема в роботах В. Б. Авер'янова, І. В. Арістової, С. М. Алфьорова, М. І. Ануфрієва, О. М. Бандурки, А. І. Берлача, К. І. Беякова, В. М. Гарашчука, І. П. Голосніченка, Є. В. Додіна, І. А. Дьоміна, В. К. Колпакова, Т. О. Коломoeць, А. Т. Комзюка, Н. П. Матюхіної, О. М. Музичука,

Є. В. Невмержицького, В. І. Олефіра, В. П. Петкова, О. Ю. Синявської, Є. Д. Скулиша, М. М. Тищенко, В. В. Цветкова, Н. М. Ярмиш, О. Н. Ярмиша, А. О. Яфонкіна та ін. У цих роботах розкрито окремі теоретичні та практичні питання адміністративно-правового механізму запобігання корупції в органах поліції, тому існує об'єктивна потреба комплексного наукового пошуку в указаних напрямках.

Метою статті є визначення особливостей правового регламентування та практики запобігання корупції в правоохоронних органах (переважно в органах поліції), вироблення концепції адміністративно-правового механізму запобігання їй, а також визначення шляхів його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу.

У Загальних положеннях Антикорупційної стратегії України на 2014–2017 роки констатують, що в Україні фактично відсутня ефективна стратегія протидії корупції, яка б ураховувала гостроту й актуальність цієї проблеми та аргументують необхідність ухвалення цієї Стратегії. Тому мета Антикорупційної стратегії – створення в Україні системи ухвалення рішень щодо антикорупційної політики на підставі результатів аналізу достовірних даних про корупцію й чинників, які до неї призводять, зокрема статистичних спостережень, моніторингу виконання відповідних рішень та їх впливу на стан справ із питань запобігання корупції незалежним спеціалізованим органом із залученням представників громадянського суспільства, а також формування суспільної підтримки в подоланні корупції [1].

Для України найбільш оптимальним є адміністративний метод протидії корупції, завдяки якому сьогодні можна зупинити темпи зростання корупції. Незважаючи на те, що питання запобігання корупції на цей момент досить детально досліджено, на практиці в Україні комплексний, єдиний, цілеспрямований та систематизований механізм запобігання корупції сьогодні відсутній.

Корупція – одна з форм протиправної поведінки працівників правоохоронних органів, що за своїм призначенням мають боротися з цим явищем [2, с. 21]. Це не лише певні діяння, але й система негативних поглядів, переконань та установок, спосіб мислення, котрий обумовлює спосіб життя [3, с. 77].

Морально-психологічні наслідки корупції проявляються в тому, що вона є потужним фактором деморалізації суспільства, знищення моральних цінностей, деформації індивідуальної та суспільної психології. Корупція нищить духовні та моральні цінності, сприяє поширенню в суспільстві кримінальної психології [2, с. 52]. Вона змінює мотивацію службових осіб, що працюють у сфері державного управління, а також громадян у різних сферах соціального життя, що призводить до блокування механізмів державного управління. Існування корупції в системі правоохоронних органів загалом дає підстави вважати її вкрай небезпечним явищем – одним із проявів професійної деформації свідомості працівників поліції.

Для того щоб зрозуміти сутність адміністративно-правового механізму запобігання корупції в органах поліції, необхідно систематизувати підходи до розуміння адміністративно-правового механізму в теорії адміністративного права. Так, В. В. Галуцько вважає, що механізм адміністративно-правового регулювання – це засоби функціонування єдиної системи адміністративно-правового регулювання з метою забезпечення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства й держави. До складових елементів механізму адміністративно-правового регулювання він відносить такі:

- 1) норми адміністративного права та їх зовнішнє вираження – джерела права;
- 2) публічну адміністрацію;
- 3) принципи діяльності публічної адміністрації;
- 4) індивідуальні акти публічної адміністрації;
- 5) адміністративно-правові відносини;
- 6) форми адміністративного права;
- 7) тлумачення норм адміністративного права;
- 8) методи адміністративного права;
- 9) процедури реалізації адміністративно-правових норм;
- 10) принцип законності [4, с. 87–90].

Отже, механізм запобігання корупції можна розглядати через теорію, яка складалася в адміністративному праві, а саме розуміти під механізмом адміністративно-правового запобігання корупції системою адміністративно-правових засобів, спрямовану на врегулювання суспільних відносин у процесі запобігання та протидії корупції, яка являє собою процес, що містить певні стадії (етапи) реалізації та елементи (складові частини) [5, с. 12].

В юридичній літературі зміст механізму адміністративно-правового регулювання розкривається перш за все як система (сукупність) адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері дії норм адміністративного права, котрі впливають на суспільні відносини, організовуючи їх у відповідності до завдань держави та суспільства. Деякі вчені, аналізуючи зміст механізму адміністративно-правового регулювання, розкривають його поняття як сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких чиниться вплив на відносини, що виникають у процесі здійснення виконавчої влади й здійснюється правове регулювання (впорядкування) суспільних відносин у сфері державного управління.

Ураховуючи зазначене, видається доцільним охарактеризувати нормативні акти з питань протидії корупції та відповідні наукові джерела на предмет визначення у них окремих складових досліджуваного адміністративно-правового (державно-правового) механізму й на підставі цього визначити його структуру, охарактеризувати окремі елементи такої структури, а також з'ясувати місце й значення у такому механізмі адміністративно-правових та організаційних засад.

Адміністративно-правовий механізм запобігання корупції можна розуміти як сукупність взаємопов'язаних елементів, що утворюють його структуру, спрямовують дію на досягнення головної мети його функціонування – уповільнення темпів зростання корупції, зменшення її обсягів, установалення й припинення її виявів, поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб та усунення наслідків корупційних діянь [6, с. 42–43].

Враховуючи законодавчі положення щодо визначення окремих елементів державно-правового механізму протидії корупції, а також доробки науковців із цих питань, М. Ю. Бездольний пропонує до структури адміністративно-правового механізму запобігання корупції віднести таке:

- 1) мету та завдання запобігання корупції;
- 2) принципи запобігання корупції;
- 3) об'єкти та рівні запобігання корупції;
- 4) суб'єкти корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних із корупцією;
- 5) органи запобігання корупції;
- 6) заходи та засоби запобігання корупції;
- 7) напрямки запобігання корупції;
- 8) систему забезпечення запобігання корупції [6, с. 39].

Правовий механізм запобігання корупційним проявам у правоохоронних органах передбачає створення дієвої нормативно-правової бази в цій сфері. Головними нормативно-правовими актами, ухваленими Україною для вдосконалення антикорупційного законодавства стосовно корупційних злочинів у правоохоронних органах, є такі:

– закон України від 14.10.2014 № 1700-VII «Про запобігання корупції»;

– закон України від 14.10.2014 № 1699-VII «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки»;

– закон України від 14.10.2014 № 1698-VII «Про Національне антикорупційне бюро України»;

– постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 № 265 «Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки» та ін.

Актуальним механізмом запобігання та протидії корупційним злочинам, за твердженням С. Жидика [7], є спеціальна перевірка відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування. Спеціальній перевірці підлягають факти притягнення особи до кримінальної відповідальності, а також те, чи піддавалася раніше особа адміністративним стягненням за корупційні правопорушення. Також потребує оцінювання достовірність інформації щодо її майнового стану, доходів і витрат та про наявність в особи корпоративних прав.

У частині 3 ст. 50 закону України «Про Національну поліцію» зазначено: «Відповідно до порядку, встановленого законом, щодо осіб, які претендують на службу в поліції, проводиться спеціальна перевірка, порядок проведення якої визначається законом та іншими нормативно-правовими актами» [8].

Згідно з частиною 3 ст. 45 закону України «Про запобігання корупції» «особа, яка претендує на зайняття посади, зазначеної у пункті 1, підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, до призначення або обрання на відповідну посаду подає в установленому цим Законом порядку декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік» [9]. Тобто в законодавстві з метою уникнення та недопущення проявів корупції встановлено вимоги для осіб, які перебувають на державній службі.

Варто зазначити, що до ухвалення закону України «Про запобігання корупції» науковці більше наголошували на протидії боротьбі з корупцією. Як підкреслює С. С. Серьогін, удосконалення механізмів попередження та протидії корупції в органах публічної влади передбачає залучення до антикорупційної діяльності інститутів держави та громадянського суспільства, а також конкретизування функцій та завдань органів державного управління, які здійснюють антикорупційну діяльність на національному, регіональному й місцевому рівнях; визначення комплексу форм, засобів та інструментів антикорупційної роботи з урахуванням міжнародного досвіду [10, с. 83].

Згідно зі ст. 21 Закону України «Про запобігання корупції» громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники, а також окремі громадяни беруть участь у діяльності щодо запобігання корупції [9].

Головними рисами механізму адміністративно-правового запобігання корупції є такі:

1) цей механізм поєднує в собі такі елементи: норми адміністративного права, форми адміністративного права, методи адміністративного права, процедури реалізації адміністративно-правових норм і норми, принципи й методи, які безпосередньо стосуються запобігання корупції;

2) механізм спрямовано на врегулювання суспільних відносин у процесі запобігання корупції;

3) запобігання корупції – це недопущення, завчасне відвертання корупційних діянь;

4) цей механізм являє собою процес, що містить певні стадії (етапи) реалізації;

5) він містить такі елементи: норми адміністративного права та їх зовнішнє вираження – джерела права, публічну адміністрацію, принципи діяльності публічної адміністрації, індивідуальні акти публічної адміністрації, адміністративно-правові відносини, форми адміністративного права, тлумачення норм адміністративного права,

методи адміністративного права, процедури реалізації адміністративно-правових норм, принцип законності.

Висновки. Незважаючи на ухвалення низки законодавчих та підзаконних актів із питань запобігання корупції та проведення різних за предметом наукового пошуку досліджень із зазначених питань, єдиного погляду на сутність і структуру адміністративно-правового механізму запобігання корупції досі не вироблено.

Саме лише законодавче закріплення основоположних засад запобігання та протидії корупції в публічній і приватній сферах суспільних відносин повною мірою не вирішує всіх проблемних питань, породжених таким явищем, як корупція. Для досягнення успіхів у подоланні корупції необхідна практична імплементація положень нового антикорупційного законодавства, яка має передбачити здійснення комплексу організаційно-правових та інших заходів щодо подальшого вдосконалення існуючої системи запобігання корупції [11].

Отже, адміністративно-правовий механізм запобігання корупції в органах поліції – це спрямовані на правоохоронні органи заходи з організації комплексної діяльності щодо запобігання корупції шляхом виявлення й усунення її причин та умов, вироблення стратегічних, тактичних і методологічних завдань зазначеної діяльності та створення умов для правомірного функціонування державного апарату. Для ефективного функціонування адміністративно-правового механізму запобігання корупції в органах поліції необхідно також формувати у населення негативне ставлення до корупції, встановити належний громадський контроль за діяльністю цих органів і гарантувати достатню матеріальне забезпечення посадових осіб органів поліції.

Список бібліографічних посилань: 1. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки: закон України від 14.10.2014 № 1699-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 46. Ст. 2047. 2. Мельник М. І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії): монографія. – Київ : Юрид. думка, 2004. 400 с. 3. Невмержицький Є. В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії: монографія. Київ: КНТ, 2008. 368 с. 4. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку XXI століття): монографія/В. В. Галунько, В. І. Олефір, М. П. Пихтін та ін.; за заг. ред. В. В. Галунька. Херсон: Херсон. міська друк., 2010. 376 с. 5. Дьомін І. А. Адміністративно-правові засади запобігання та протидії корупції міліцією України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2010. 16 с. 6. Бездольний М. Ю. Державно-правовий механізм протидії корупції // Форум права. 2009. № 2. С. 38–43. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2009_2_8.pdf (дата звернення: 12.09.2016). 7. Жидик С. Сучасні механізми запобігання виникненню і протидії корупції. Антикорупційна стратегія України // Правоосвітний сайт Іршавської районної МКМР. URL: <http://www.irshavamkmr.org.ua/pevs/nevs110.html> (дата звернення: 15.09.2016). 8. Про Національну поліцію: закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379. 9. Про запобігання корупції: закон України від 14.10.2014 № 1790-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056. 10. Серьогін С. С. Антикорупційні державні стратегії в системі публічного адміністрування:

міжнародний досвід // Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 15–16 трав. 2009 р. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2009. С. 83–84. 11. Ткаченко О. В. Адміністративно-правові засади протидії корупції в органах внутрішніх справ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2008. 208 с.

Надійшла до редколегії 14.10.2016



Шинкаренко Н. В. Адміністративно-правовий механізм предотвращення корупції в органах поліції

Рассмотрены особенности правового регламентирования и практики предотвращения коррупции в правоохранительных органах. Под административно-правовым механизмом предотвращения коррупции в органах полиции понимается система правовых средств, которые позволяют уполномоченным субъектам эффективно осуществлять деятельность по предотвращению коррупции в правоохранительных органах с помощью мер организационно-правового характера и мер административного принуждения. Сделан вывод, что для Украины важна разработка целостного административно-правового механизма предотвращения коррупции.

Ключевые слова: коррупция, предотвращения коррупции, административно-правовой механизм, антикоррупционная политика, специальная проверка, Национальная полиция Украины.

Shinkarenko N. V. Administrative and legal mechanism to prevent corruption within the police agencies

Features of legal regulation and practices to prevent corruption in law enforcement agencies have been studied. Under administrative and legal mechanism to prevent corruption within the police agencies we understand the system of legal means that allow authorized entities to operate effectively to prevent corruption in law enforcement agencies with the assistance of measures of organizational and legal nature and administrative compulsion measures.

The object of the research of this article is administrative and legal mechanism to prevent corruption within the police agencies of Ukraine. The objective of the study is to suggest new approaches to the prevention of corruption within the police agencies of Ukraine based on the study, analysis and compilation of legislation norms in the field of prevention of corruption, opinions of scholars on this issue and international and legal standards.

According to the research, the author has concluded that mere legislative consolidation of the fundamental principles of preventing and combating corruption in the public and private spheres of social relations does not fully solve all the issues generated by the phenomenon of corruption. Practical implementation of the new anti-corruption legislation is needed for overcoming corruption. It has been emphasized on the importance to develop integrated administrative and legal mechanism to prevent corruption in Ukraine.

Keywords: corruption, prevention of corruption, administrative and legal mechanism, anti-corruption policy, special verification, National Police of Ukraine.

