

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.64.49>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

Приймак В.А.,

*ад'юнкта наукового відділу організації підготовки
та атестації науково-педагогічних кадрів
науково-методичного центру організації
наукової та науково-технічної діяльності
Національного університету оборони України
імені Івана Черняховського
<https://orcid.org/0000-0001-7686-7098>*

Приймак В.А. Адміністративно-правові засоби правового регулювання запобігання корупції в Україні

Метою статті є визначення поняття та особливостей адміністративно-правових засобів правового регулювання запобігання корупції.

Обґрунтовано, що адміністративно-правові засоби запобігання корупції є складовою правового регулювання. Використання цих засобів обумовлено цілями запобігання корупції, які поділяються на стратегічну і тактичні. Сутність адміністративно-правових засобів запобігання корупції розглянута відповідно до регулятивного, інституційного, інструментального, нормативного, управлінського, діяльнісного та державоцентристського підходів. Відповідно до регулятивного аспекту адміністративно-правові засоби запобігання корупції розуміються як засіб упорядкування суспільних відносин і спосіб здійснення суб'єктами антикорупційної діяльності своїх повноважень. В інституційному аспекті вказані засоби слід розуміти як сукупність визначених законодавчими і підзаконними правовими актами органів та їх посадових осіб, повноваження яких включають запобігання корупції, а також компетенцію цих суб'єктів. В інструментальному аспекті адміністративно-правові засоби запобігання корупції – це технологічно-правові прийоми та способи здійснення адміністративно-правового регулювання в досліджуваній сфері, а також алгоритми застосування цих прийомів та способів. В нормативному аспекті досліджувані засоби уявляють собою ієрархічно побудовану сукупність законодавчих та підзаконних правових актів, включаючи ратифіковані, затверджені або прийняті у встановленому порядку міжнародно-правові акти. В управлінському аспекті адміністративно-правові засоби запобігання корупції – це сукупність управлінських дій та рішень загальнодержавного, секторального та внутрішньовідомчого характеру, спрямованих на створення організаційних, кадрових, фінансових, матеріальних та інших умов ефективного запобігання корупції суб'єктами цієї діяльності. У діяльнісному аспекті досліджувані засоби уявляють собою сукупність правових та позаправових дій суб'єктів запобігання корупції, спрямованих на досягнення поставлених у програмних антикорупційних документах цілей і завдань відповідно до встановлених термінів та етапів. Державоцентристський аспект охоплює сукупність способів збереження інтересів держави, до яких належить і запобігання корупції, порівняно з інтересами низки посадових осіб щодо збереження свого права на приватність інформації про їх майно, прибутки та витрати, на суміщення деяких посад і професій тощо.

Сукупність адміністративно-правових засобів, об'єднана конкретними цілями правозастосування і спрямована волею суб'єкта правовідносин, виступає органічною частиною адміністративно-правового регулювання. Однак феномен адміністративно-правового регулювання не вичерпується адміністративно-правовими засобами, його невід'ємними частинами є також мета, принципи, методи, а також інші елементи, які виокремлюють різні дослідники.

Ключові слова: запобігання корупції, адміністративно-правові засоби, адміністративно-правове регулювання, правозастосування, адміністративне право, цілі запобігання корупції.

Pryimak V.A. Administrative-legal means of legal regulation prevention of corruption in Ukraine

The purpose of the article is to define the concept and features of administrative and legal means of legal regulation of corruption prevention.

It is substantiated that the administrative and legal means of preventing corruption is an integral part of legal regulation. The use of these funds is conditioned by the goals of preventing corruption, which are divided into strategic and tactical. The essence of administrative and legal means of preventing corruption is considered in accordance with the regulatory, institutional, instrumental, normative, managerial, activity and state-centered approaches. According to the regulatory aspect, administrative and legal means of preventing corruption are understood as a means of streamlining public relations and a way for the subjects of anti-corruption activities to exercise their powers. In the institutional aspect, these means should be understood as a set of bodies and their officials determined by legislative and subordinate legal acts, whose powers include the prevention of corruption, as well as the competence of these entities. In the instrumental aspect, administrative and legal means of preventing corruption are technologically legal techniques and methods of implementing administrative and legal regulation in the studied area, as well as algorithms for the application of these techniques and methods. In the normative aspect, the investigated means represent a hierarchically structured set of legislative and subordinate legal acts, including international legal acts that have been ratified, approved or adopted in accordance with the established procedure. In the managerial aspect, administrative and legal means of preventing corruption are a set of managerial actions and decisions of a nationwide, sectoral and intradepartmental nature aimed at creating organizational, personnel, financial, material and other conditions for the effective prevention of corruption by the subjects of this activity. In the activity aspect, the investigated means represent a set of legal and extra-legal actions of the subjects of preventing corruption, aimed at achieving the goals and objectives set in the anti-corruption program documents in accordance with the established deadlines and stages. The state-centered aspect encompasses a set of ways to preserve the interests of the state, which include preventing corruption in comparison with the interests of a number of officials to preserve their right to privacy of information about their property, income and expenses, to combine some positions and professions, and the like.

The set of administrative and legal means, united by specific goals of law enforcement and directed by the will of the subject of legal relations, is an organic part of administrative and legal regulation. However, the phenomenon of administrative-legal regulation is not limited to administrative-legal means, its integral parts are also the purpose, principles, methods, and also other elements that are distinguished by various researchers.

Key words: prevention of corruption, administrative and legal means, administrative and legal regulation, law enforcement, administrative law, goals of preventing corruption.

Постановка проблеми. Феномен адміністративно-правових засобів правового регулювання останнім часом привертає активну увагу науковців та практиків, оскільки створення діючих правових механізмів реалізації прав та інтересів фізичних та юридичних осіб вимагає застосування спеціальних прийомів та способів, завдяки яким норма закону втілюється у площину суспільних відносин. З сучасної теоретичної дана проблема перетворюється у практичну, особливо у сфері запобігання корупції, яка правове забезпечення якого в Україні традиційно відрізняється надлишковою кількістю правових актів і, одночасно, постійними труднощами, пов'язаними з їх практичною реалізацією.

Вказане обумовлює важливість дослідження сутності адміністративно-правових засобів правового регулювання запобігання корупції та слугує підтвердженням актуальності теми цієї статті.

Стан опрацювання проблематики правового забезпечення стратегічних комунікацій ще не можна назвати достатнім. Проблеми правового регулювання стратегічних комунікацій сектору безпеки і оборони є відносно новими для сучасної правової науки. Певні питання формування та розвитку стратегічних комунікацій було розглянуто у роботах фахівців з військових наук, філософії, політології, соціології, соціальної психології, зокрема, таких як К.Л.Бугайчук, В.Д.Гвоздецький, В.К.Колпаков, А.М.Новак, М.С.Пластун, А.А.Приходько, І.О.Ревак, Ю.В.Румянцев, В.М.Трепак, М.В.Фоміна, І.І.Яцків та інші автори. Питання методології визначення корупційних ризиків у секторі безпеки і оборони розглядали у своїх дослідженнях О.П.Голота, В.Д.Левчук, І.І.Піскун, С.В.Тарасов, І.М.Шопіна, С.Б.Яковенко та інші науковці. Однак проблематика адміністративно-правових засобів запобігання корупції у теоретико-методологічних джерелах ще висвітлена недостатньо, що обумовлює важливість наукових пошуків за вказаним напрямом.

Метою статті є визначення поняття та особливостей адміністративно-правових засобів правового регулювання запобігання корупції.

Виклад основного матеріалу. Дослідження проблематики, пов'язаної із сутністю правових засобів, в українській правовій науці базуються у першу чергу на положеннях ч.5, 6 ст.55 Конституції України, в яких визначено: «Кожен має право після використання всіх національних засобів юридичного захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна. Кожен має право будь-якими не забороненими

законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань» [1]. В Основному Законі вжито термін «засоби юридичного захисту», однак у правовій науці усталеним став термін «правові засоби». Втім, з точки зору семасіології (науки, що вивчає значення мовних одиниць, частини семантики), між значеннями термінів «правовий» та «юридичний» немає суттєвих відмінностей: термін «юридичний» тлумачиться як «пов'язаний із законодавством, правовими нормами і практичним їх застосуванням» [2, с.1644], а термін «правовий» - як «стосовний до права» [2, с.1101], яке у загальному аспекті розуміється як «законодавство; здійснювана державою форма законодавства, залежна від соціального устрою країни, система встановлених або санкціонованих державою загальнообов'язкових правил (норм) поведінки» [3, с.1101], а у правових науках розуміється у різноманітних значеннях, у тому числі й у наведеному вище, залежно від того, яким із численних видів праворозуміння керується суб'єкт, тобто залежно від того, яким саме чином здійснюється «відображення у людській свідомості за посередництва поняття право того явища, яке є корисним для задоволення потреб існування й розвитку певного суб'єкта» [3, с.11]. Отже, з точки зору концепції позитивного права «юридичний засіб» у значенні ч.5 ст.55 Конституції України, на нашу думку, можна вважати синонімічним категорії «правовий засіб», яка сформувалася у правовій науці.

Вважається, що термін «правові засоби» збагатив юридичну науку, маючи своїм походженням цивілістику. У науці цивільного права правові засоби розумілися як сукупність юридично значущих дій, спрямованих на задоволення цілей та інтересів суб'єктів правовідносин і здійснюваних ними на власний розсуд, за умови, що зміст цих заходів не суперечить нормам [4, с.84]. В цілому ж у правовій науці це визначення має декілька інтерпретацій: «правові засоби - це такі інституційні утворення (встановлення, форми) правової дійсності, які в своєму реальному функціонуванні використовуються в процесі спеціальної правової діяльності призводять до досягнення певного результату у вирішенні соціальних завдань і проблем, що постають перед суспільством і державою на певному етапі. У контексті сформульованого визначення правовий засіб тотожний інструменту, за допомогою якого здійснюється регулятивна діяльність» [5, с.240] (такий підхід, на нашу думку, акцентує увагу на регулятивному аспекті правових засобів); «правові засоби – це правові інститути, за допомогою яких задовольняються інтереси суб'єктів права, забезпечується досягнення соціально корисних цілей, основною з яких є упорядкування суспільних відносин» [6, с.98] (інституційний аспект); «система правових явищ інструментального характеру, за допомогою яких суб'єкти формування інформаційної культури досягають поставлених цілей» [7, с.8] (інструментальний аспект).

В науці адміністративного права, в якій розуміння правових засобів було модифіковано відповідно її власної специфіки, адміністративно-правові засоби розуміються, крім означених вище аспектів, як «норми, які знаходяться в актах управління у конкретній сфері діяльності» [8, с.11] (нормативний підхід), засоби, що «спрямовують свій регулюючий вплив на досягнення цілей державного управління, що має організаційний та виконавчо-розпорядчий характер. Саме цілі державного управління є визначальними у класифікації адміністративно-правових засобів і впливають на їх чисельність та варіативність» [9, с.192] (управлінський підхід), «встановлені нормами адміністративного права способи здійснення юридично значимих дій з боку компетентних органів, що забезпечують реалізацію правових приписів з метою вирішення правоохоронних завдань». [10, с.221] (діяльнісний підхід); «сукупність прийомів і способів, за допомогою яких публічна адміністрація впливає на суспільні відносини в різних сферах з метою регулювання та охорони публічних інтересів» [11, с.317] (державоцентристський підхід).

Всі ці аспекти, на нашу думку, характеризують різні грані розглядуваного явища, втім, залежно від мети пізнання і особливостей суб'єкта пізнання як доцільний може бути обрано лише один із вказаних варіантів.

Співвідношення між адміністративно-правовими засобами і адміністративно-правовим регулюванням у науці адміністративного права звичайно розуміється як співвідношення між цілим та його частиною. Так, існує розуміння адміністративно-правових засобів як елементів, «за допомогою яких здійснюється правове регулювання та впорядкування суспільних відносин у сфері управління» [12, с.113]. Адміністративно-правове регулювання тлумачиться як «цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави» [13], «адміністративно-правовий вплив, що здійснюється за допомогою комплексу адміністративно-правових засобів та інших правових явищ, які разом узяті складають механізм адміністративно-правового регулювання» [14, с.537]. Отже, сукупність адміністративно-правових засобів, об'єднана конкретними цілями правозастосування і спрямована волею суб'єкта правовідносин, виступає органічною частиною адміністративно-правового регулювання. Втім, феномен адміністративно-правового регулювання не вичерпується адміністративно-правовими засобами, його невід'ємними частинами є також мета, принципи, методи, а також інші елементи, які виокремлюють різні дослідники.

Оскільки ціль уявляється системоутворюючим елементом формування комплексу адміністративно-правових засобів, розглянемо сутність мети запобігання корупції. Як справедливо зауважує Б. М. Головкін, «Загальними цілями запобігання корупції є захист інтересів особи, суспільства, держави і бізнесу від корупційних правопорушень, забезпечення прозорого та ефективного державного управління і ведення бізнесу, зниження рівня корупції до соціально допустимої межі. Прикладні цілі запобігання корупції визначені в Антикорупційній стратегії. Вони спрямовуються на вирішення конкретних проблем в різних сферах суспільного життя» [15, с.258]. Вказане може слугувати підставою для розмежування адміністративно-правових засобів на дві групи, у залежності від того, досягненню якої мети (стратегічної або тактичної) сприяє їх застосування.

Висновки. Адміністративно-правові засоби запобігання корупції є складовою частиною правового регулювання в означеній сфері. Їх використання обумовлено цілями запобігання корупції, які поділяються на стратегічну і тактичні. Сутність адміністративно-правових засобів запобігання корупції може бути розглянута відповідно до регулятивного, інституційного, інструментального, нормативного, управлінського, діяльнісного та державоцентристського підходів. Ці аспекти характеризують різні грані розглядуваного явища, однак залежно від мети пізнання і особливостей суб'єкта пізнання, як доцільний може бути обрано лише один із вказаних варіантів.

Відповідно до регулятивного аспекту адміністративно-правові засоби запобігання корупції розуміються як засіб упорядкування суспільних відносин і способ здійснення суб'єктами антикорупційної діяльності своїх повноважень. В інституційному аспекті вказані засоби слід розуміти як сукупність визначених законодавчими і підзаконними правовими актами органів та їх посадових осіб, повноваження яких включають запобігання корупції, а також компетенцію цих суб'єктів. В інструментальному аспекті адміністративно-правові засоби запобігання корупції – це технологічно-правові прийоми та способи здійснення адміністративно-правового регулювання в досліджуваній сфері, а також алгоритми застосування цих прийомів та способів. В нормативному аспекті досліджувані засоби уявляють собою ієрархічно побудовану сукупність законодавчих та підзаконних правових актів, включаючи ратифіковані, затверджені або прийняті у встановленому порядку міжнародно-правові акти. В управлінському аспекті адміністративно-правові засоби запобігання корупції – це сукупність управлінських дій та рішень загальнодержавного, секторального та внутрішньовідомчого характеру, спрямованих на створення організаційних, кадрових, фінансових, матеріальних та інших умов ефективного запобігання корупції суб'єктами цієї діяльності. У діяльнісному аспекті досліджувані засоби уявляють собою сукупність правових та позаправових дій суб'єктів запобігання корупції, спрямованих на досягнення поставлених у програмних антикорупційних документах цілей і завдань відповідно до встановлених термінів та етапів. Державоцентристський аспект охоплює сукупність способів збереження інтересів держави, до яких належить і запобігання корупції, порівняно з інтересами низки посадових осіб щодо збереження свого права на приватність інформації про їх майно, прибутки та витрати, на суміщення деяких посад і професій тощо.

Співвідношення між адміністративно-правовими засобами і адміністративно-правовим регулюванням у науці адміністративного права слід розуміти як співвідношення між цілим та його частиною.

Сукупність адміністративно-правових засобів, об'єднана конкретними цілями правозастосування і спрямована волею суб'єкта правовідносин, виступає органічною частиною адміністративно-правового регулювання. Однак феномен адміністративно-правового регулювання не вичерпується адміністративно-правовими засобами, його невід'ємними частинами є також мета, принципи, методи, а також інші елементи, які виокремлюють різні дослідники.

Напрями подальших наукових досліджень мають включати визначення та аналіз видів адміністративно-правових засобів запобігання корупції.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови : 250000 / уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.
3. Рабінович П. М. Основи теорії та філософії права: навч. посібник. Львів : Видавництво ЛОБФ «Медицина і право», 2021. 256 с.
4. Пугинский Б. И. Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях. Москва: Юрид. лит., 1984. 224 с.
5. Костюхіна В. М. Правові перспективи розвитку системи органів виконавчої влади на сучасному етапі. Стратегія забезпечення сталого розвитку України. Матеріали міжнар.наук.-практ.конфер., Київ, 20 травня 2008 року: У 3-х ч. Київ, РВПС України НАН України, 2008. Ч. 2. С. 240–241.

6. Мінка Т. П. Органи внутрішніх справ, як суб'єкти забезпечення адміністративно-правових режимів : монограф. Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра-ЛТД, 2010. 352 с.
7. Онопрієнко С.Г. Правове забезпечення інформаційної культури в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Тернопіль., 2017. 20 с..
8. Куций О.А. Адміністративно-правові засоби забезпечення прав фізичних осіб у податкових правовідносинах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2004. 16 с.
9. Костюченко О. Є. Теоретичні засади визначення інструментарію адміністративного права. Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». 2012. № 4 (11). С.188-196.
10. Савинець О.Ю. Адміністративно-правові засоби забезпечення мобілізації. Порівняльно-аналітичне право. 2018. № 3. С. 220–224.
11. Шевченко Л.В. Нормативно-правове забезпечення цивільного захисту. Національні та міжнародні стандарти сучасного державотворення: тенденції та перспективи розвитку: матеріали І Міжнар. наук. конфер. (м. Київ, 24 лютого 2011 р.). Київ: Видавництво НАУ, 2011. С. 316–318.
12. Йосифович Д. І. Адміністративно-правове регулювання протидії корупції. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. 2015. № 3: С.115-123.
13. Галунько В. В., Єщук О.М. Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання. Actual problems of corruption prevention and counteraction. 2011. URL: <http://www.law-property.in.ua/>
12. Шопіна І.М. Щодо розмежування між адміністративно-правовим регулюванням та адміністративно-правовим впливом. Актуальні проблеми права: теорія і практика. 2011. № 20. С. 537.
13. Головкін Б.М. Механізм запобігання корупції. Часопис Київського університету права. 2018. №4. С.254-260.