

УДК: 342.95:[328.185:351.74](477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.73.36>

НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Кирюха К.І.,

аспірант кафедри адміністративного права та адміністративного процесу

Львівського державного університету внутрішніх справ

ORCID: 0000-0002-0006-8975

e-mail: kateruna2020@i.ua

Кирюха К.І. Напрями підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання запобігання корупції в органах Національної Поліції України.

У статті проаналізовано окремі підходи науковців до розуміння поняття «механізм адміністративно-правового регулювання», в тому числі й у сфері запобігання корупції. Окреслено окремі напрями щодо можливості підвищення ефективності застосування механізму адміністративно-правового регулювання запобігання корупційним проявам в органах Національної поліції України. Досліджуючи питання у сфері вдосконалення адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, що вчиняються поліцейськими, до чинників, які є перешкодою його ефективної реалізації науковці відносять: недостатню концептуальну забезпеченість стратегічних і тактичних аспектів протидії корупції, що призводить до системних прорахунків, протиріч між окремими елементами програмного антикорупційного документу; низький рівень прогностичного забезпечення; відсутність комплексного залучення фахівців в галузі кримінології, економіки, бухгалтерського обліку, комп'ютерної техніки і технології, інших наук; переважну орієнтацію на діяльність правоохоронних органів; низьку ресурсну і наукову забезпеченість; відсутність аналізу і обговорення результатів виконання прийнятих програм; недостатню орієнтованість антикорупційних програм на певні галузі управлінської діяльності та виділення пріоритетних напрямів протидії корупції; некоректність формулювання цілей такої боротьби; формальний характер заходів ідеологічного впливу; низький рівень диференціації заходів запобігання стосовно різних видів корупційних проявів; відсутність механізму контролю за ходом їх реалізації і коректування в процесі реалізації; відсутність належного соціального контролю з боку громадськості. Однією з найбільш важливих антикорупційних засад превентивного характеру є конкурсний відбір на посади в Національній поліції України. У статті 52 Закону України «Про Національну поліцію» вказано, що конкурс проводиться відповідно до Типового порядку проведення конкурсу на службу до поліції та/або зайняття вакантної посади, що затверджується Міністром внутрішніх справ України.

Ключові слова: корупція, корупційні прояви, механізм адміністративно-правового регулювання, Національна поліція України, запобігання корупції.

Kyryukha K.I. Directions of increasing the efficiency of the administrative and legal regulation of the corruption prevention in the national Police Bodies of Ukraine.

The article analyzes individual approaches of scientists to understanding the concept of «mechanism of administrative and legal regulation», including in the field of corruption prevention. Separate directions regarding the possibility of increasing the efficiency of the application of the mechanism of administrative and legal regulation of prevention of corruption in the bodies of the National Police of Ukraine are outlined. Investigating issues in the field of improving the administrative-legal mechanism for the prevention of offenses related to corruption committed by police officers, the scientists attribute to the factors that are an obstacle to its effective implementation: insufficient conceptual security of strategic and tactical aspects of combating corruption, which leads to systemic miscalculations, contradiction between individual elements

of the programmatic anti-corruption document; low level of prognostic support; lack of comprehensive involvement of specialists in the field of criminology, economics, accounting, computer technology and technology, and other sciences; predominant focus on the activities of law enforcement agencies; low resource and scientific support; lack of analysis and discussion of the results of implementation of accepted programs; insufficient focus of anti-corruption programs on certain areas of management activity and selection of priority directions for combating corruption; incorrect formulation of the goals of such a struggle; formal nature of measures of ideological influence; low level of differentiation of prevention measures in relation to various types of corruption manifestations; lack of a mechanism for monitoring the progress of their implementation and correction during the implementation process; lack of proper social control on the part of the public. One of the most important anti-corruption principles of a preventive nature is competitive selection for positions in the National Police of Ukraine. Article 52 of the Law of Ukraine «On the National Police» states that the competition is held in accordance with the Standard procedure for conducting a competition for police service and/or filling a vacant position, which is approved by the Minister of Internal Affairs of Ukraine.

Key words: corruption, mechanism of administrative and legal regulation, National Police of Ukraine, prevention of corruption, manifestations of corruption.

Постановка проблеми. Значна увага керівництва держави і Національної поліції зокрема, приділяється питанням запобігання та протидії корупції, що проявляється, з-поміж іншого в організації та проведенні різноманітних круглих столів, міжнародних та всеукраїнських конференцій, за результатами роботи яких приймаються програмно-стратегічні документи, що пізніше виступають основою для розробки чи удосконалення антикорупційного законодавства, дієвість якого забезпечується за допомогою механізму адміністративно-правового регулювання.

Аналіз досліджень даної проблеми. Питанням розуміння змісту поняття «адміністративно-правового регулювання» присвячена значна кількість праць теоретиків права, окремі аспекти адміністративно-правового регулювання діяльності правоохоронних органів досліджували М. Мельник та М. Хавронюк, особливостям адміністративно-правового регулювання в сфері запобігання та протидії корупції присвячені публікації: Л. Багрій-Шахматова, Д. Заброди, В. Лугового, М. Маринюка, Є. Невмержицького, О. Прохоренка, С. Рогульського, А. Собакаря, С. Стеценка, О. Ткаченка та ін. Однак, не зважаючи на це, питання підвищення ефективності застосування механізму адміністративно-правового регулювання запобігання корупційним проявам в органах Національної поліції України належним чином досліджено не було.

Мета даної статті полягає в аналізі нормативно-правових актів законодавства та наукових публікацій, що присвячені проблематиці адміністративно-правового регулювання запобігання корупції в органах Національної поліції України, а також окресленні можливих напрямів підвищення його ефективності.

Вклад основного матеріалу. Значна кількість проблем, пов'язаних з інтеграцією в поліцейське середовище антикорупційної складової, обумовлює потребу вжиття системи заходів різнопланового спрямування.

Визначальна роль у подоланні негативних проявів корупції в органах Національної поліції відведена механізму адміністративно-правового регулювання запобігання корупції в даному правоохоронному органі.

Ведучи мову про «механізм адміністративно-правового регулювання», варто зауважити, що в теорії адміністративного права науковцями висловлюються різні підходи до розуміння і визначення вказаного поняття.

Так, І.П. Голосніченко розглядає механізм адміністративно-правового регулювання як сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають у процесі реалізації державної виконавчої влади [1, с. 14].

С.Т. Гончарук під механізмом адміністративно-правового регулювання розуміє систему адміністративно-правових засобів (елементів), за допомогою яких здійснюється правове регулювання (упорядкування) суспільних відносин у сфері державного управління [2, с. 23].

На думку О.І. Остапенка, механізм адміністративно-правового регулювання це система наділених владними повноваженнями суб'єктів (органи державної влади і управління) щодо застосування правових засобів з метою правового впливу на суспільні відносини в інтересах фізичних і юридичних осіб [3, с. 148].

С.Г. Стеценко розглядає механізм адміністративно-правового регулювання як сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права [4, с. 32].

В.К. Колпаков та О.В. Кузьменко під механізмом адміністративно-правового регулювання пропонують розуміти сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають під час реалізації адміністративних зобов'язань публічної адміністрації [5, с. 26].

О.М. Єщук вважає, що механізм адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності являє собою цілісний комплекс адміністративно-правових засобів, які спрямовані на врегулювання суспільних відносин у сфері безпеки фізичних осіб та охорони усіх форм права власності, задоволення публічно-правових інтересів фізичних і юридичних осіб суб'єктами публічного адміністрування [6, с. 257].

А.Р. Решетнік формулює твердження, що механізм адміністративно-правового регулювання є сукупністю адміністративно-правових засобів, які мають вплив та організують відносини у сфері управління відповідно кінцевої мети для держави та суспільства [7, с. 270].

На думку О.А. Моргунова, механізм адміністративно-правового регулювання, об'єднуючи органічну (норми права, акти його реалізації, форми, методи, правові відносини) та функціональну (юридичні факти, правова свідомість, акти тлумачення права, акти застосування норм права) складові забезпечує втілення адміністративно-правового регулювання у правовій поведінці учасників адміністративних правовідносин на основі сприйняття та наступного відображення у соціально значущій діяльності адміністративних норм у формах дотримання та застосування [8, с. 277].

О.О. Онищук визначає механізм адміністративно-правового запобігання та протидії корупції, як систему адміністративно-правових засобів, що спрямована на врегулювання суспільних відносин у процесі запобігання та протидії корупції, яка представляє собою процес, що містить визначені стадії (етапи) реалізації та елементи (складові частини) [9, с. 686].

Вважаємо, що варто погодитись з думкою І.А. Городецької про те, що в науці адміністративно-права механізм адміністративно-правового регулювання розглядається як сукупність чи комплекс правових (адміністративно-правових) засобів, система правових засобів, порядок певного роду діяльності, система (сукупність, комплекс) засобів, заходів, способів, методів у їх різному варіативному поєднанні, а дискусії з приводу його внутрішньої будови лежать у площині доцільності виокремлення тих чи інших елементів загалом у структурі розглядуваного механізму, або віднесення їх до основних (органічних) чи факультативних (функціональних) [10, с. 122].

Узагальнивши підходи науковців, І.М. Коросташова робить висновок про те, що механізм адміністративно-правового регулювання розглядають у чотирьох аспектах: функціональному, структурному, процесуальному та діяльнісному. У функціональному аспекті механізм адміністративно-правового регулювання є засобом (системою) регулювання правовідносин, за допомогою якого забезпечується ефективність такого регулювання. У структурному аспекті – це внутрішня будова механізму, його окремі елементи (частини), взяті у співвідношенні. У процесуальному аспекті – відображає стадійність (основні етапи) впливу права на суспільні відносини в кожній сфері суспільного життя. У діяльнісному – є правовими формами (організаційними сторонами) органів публічної влади, що надають публічні послуги та інших органів, що здійснюють правове регулювання у різних сферах суспільного життя [11, с. 55]. Також авторка зазначає, що ефективність механізму адміністративно-правового регулювання залежить від багатьох факторів. Зокрема, такими факторами вона вважає супутні елементи (матеріальні та нематеріальні) цього механізму, а саме: відповідність вимог норм права рівню соціально-економічного розвитку суспільства; рівень досконалості законодавства (розумно встановлені цілі закону і засоби його досягнення), у т.ч. рівень юридичної техніки; рівень правосвідомості та правової культури посадових осіб, що виконують нормотворчу, правовстановлюючу (охоронну), а також правозастосовчу діяльність та ін. [11, с. 59].

Підтримуючи вказану позицію, вважаємо, що ефективність є свого роду мірилом або ж оціночним критерієм адміністративно-правового регулювання. Ця теза цілком застосовна і до питань, пов'язаних із адміністративно-правовим регулюванням запобігання корупції в поліцейському середовищі.

Досліджуючи питання у сфері вдосконалення адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, що вчиняються поліцейськими, В.О. Луговий зазначає, що до чинників, які є перешкодою його ефективної реалізації науковці відносять: недостатню концептуальну забезпеченість стратегічних і тактичних аспектів протидії корупції, що призводить до

системних прорахунків, протиріч між окремими елементами програмного антикорупційного документу; низький рівень прогностичного забезпечення; відсутність комплексного залучення фахівців в галузі кримінології, економіки, бухгалтерського обліку, комп'ютерної техніки і технології, інших наук; переважну орієнтацію на діяльність правоохоронних органів; низьку ресурсну і наукову забезпеченість; відсутність аналізу і обговорення результатів виконання прийнятих програм; недостатню орієнтованість антикорупційних програм на певні галузі управлінської діяльності та виділення пріоритетних напрямів протидії корупції; некоректність формулювання цілей такої боротьби; формальний характер заходів ідеологічного впливу; низький рівень диференціації заходів запобігання стосовно різних видів корупційних проявів; відсутність механізму контролю за ходом їх реалізації і коректування в процесі реалізації; відсутність належного соціального контролю з боку громадськості [12, с. 46].

Нейтралізація вищевказаних чинників за короткий проміжок часу видається вкрай складним завданням, проте, все ж, воно є досяжним. Для успішного подолання таких факторів необхідне застосування з одного боку заходів профілактичного (превентивного) характеру, а з іншого – карального (примусового). В даному контексті доречною є теза М.Ю. Кравчука про те, що механізм примусу є стимулом до добросовісного виконання функціональних обов'язків. Відсутність такого стимулу фактично унеможливило будь-яку ефективність механізму правового регулювання у будь-якій сфері суспільного буття [13, с. 96].

Так, антикорупційні засоби, що використовуються в органах Національної поліції України, в загальному спрямовані на:

1. створення належних умов для чесної і законної реалізації поліцейськими своїх повноважень, а також для максимального унеможливлення зловживання наділеними повноваженнями;
2. наявність чітко регламентованого законодавчими актами механізму добору працівників на службу в поліцію;
3. сприйняття запобігання корупції як важливої складової загальної ідеї подолання корупції;
4. удосконалення системи вітчизняного антикорупційного законодавства;
5. запровадження інформаційно-культурних заходів як способу інформування громадськості про заходи щодо запобігання проявів корупції в Національній поліції України;
6. зведення корупційних ризиків в діяльності працівників органів Національної поліції України до мінімуму.

Переважна більшість соціологічних досліджень стверджують, що вдосконалення антикорупційного законодавства є пріоритетною, першочерговою сходинкою в напрямку покращення результативності у боротьбі з проявами корупції, підвищення її ефективності. Також, однією з найбільш важливих антикорупційних засад превентивного характеру є конкурсний відбір на посади в Національній поліції України. У статті 52 Закону України «Про Національну поліцію» вказано, що конкурс проводиться відповідно до Типового порядку проведення конкурсу на службу до поліції та/або зайняття вакантної посади, що затверджується Міністром внутрішніх справ України [14].

Незважаючи на те, що інтеграція та подальша реалізація якісного конкурсу в органи Національної поліції України є вкрай важливим заходом, спрямованим на запобігання корупційних проявів в даному відомстві, останній, втім, це не єдиний такий засіб. Очевидно, що актуальним є подальше покращення ефективності механізму адміністративно-правового регулювання запобігання корупції в органах Національної поліції України. Відтак, нами запропоновано наступні напрямки його вдосконалення:

1. *Ширше залучення інститутів громадянського суспільства до запобігання корупції в органах Національної поліції України.* Змістом даного напрямку є активізація громадських організацій, окремих громадян як в частині моніторингу за дотриманням прав, свобод та законних інтересів людини та громадянина зі сторони правоохоронних органів, так і в реалізації механізму адміністративно-правового регулювання запобігання корупційних проявів в поліції. Проблематика згаданих процесів актуалізувала питання про політичні інститути та правову культуру, а також щодо того як співвідносяться цінності. Суспільство, що переживає трансформацію, не знайоме із таким важливим соціальним інститутом громадянського суспільства як соціальний контроль. Наслідками слабозвиненого громадянського суспільства в нашій державі є те, що потреби та запити громадян мають вкрай низький рівень втілення в життя. Перевагою ж розвиненого громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів, зокрема й органів Національної поліції України, є сприяння підвищенню результативної діяльності відповідних органів. На наше переконання, громадський контроль відіграє роль своєрідної зовнішньої протизаги зі сторони суспільства щодо неефективної роботи органів поліції.

Попри наявність цілої низки антикорупційних нормативно-правових актів, громадський контроль в галузі застосування антикорупційних засобів щодо діяльності органів поліції перебуває на недостатньому рівні.

Відповідно до засад відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції у МВС, викладених в Антикорупційній програмі МВС України на 2020-2022 роки, створення механізмів партнерства з інститутами громадянського суспільства є однією зі складових політики МВС України щодо запобігання і протидії корупції в апараті МВС та територіальних органах з надання сервісних послуг МВС [15]. На нашу думку, для вирішення даної проблеми необхідно:

- сформувати дієвий моніторинг опрацювання отриманої від громадян інформації щодо всіх фактів проявів корупції, зокрема й в органах Національної поліції України;
- запровадити докорінно нові форми взаємодії інститутів громадянського суспільства з поліцейськими формуваннями, які будуть ґрунтуватись на принципах партнерства, взаємної поваги та відповідальності.

2. Професійне забезпечення діяльності органів Національної поліції України. Цим напрямком передбачається застосування антикорупційних засобів превенції в діяльності згаданого правоохоронного органу від моменту відбору кандидатів на конкурсній основі до безпосереднього виконання працівниками поліції поставлених завдань.

Вважають, що формалізація антикорупційних правил є ефективним засобом в країнах з розвинутими інститутами громадянського суспільства, відповідальною правовою державою, ініціативним населенням, де закон – обов'язковий до виконання та дотримання імператив, порушення якого карається накладенням суворої санкції. Втім, ситуація, що склалась в нашій державі свідчить про існування певної традиції видозмінювати формальні норми права неформальними правилами в ході їхнього виконання.

Яскравим зразком такої «традиції» є, наприклад, ситуація, коли значна частина грошового забезпечення працівника поліції складається з так званої премії, розмір якої залежить лише від суб'єктивних поглядів та міркувань відповідного керівника, а також наявних для використання обсягів бюджетних коштів. Вищенаведене створює підґрунтя для значних корупційних ризиків і жодним чином не задовольняє очікування працівників поліції. Доволі поширеними є випадки, коли працівників поліції позбавляють преміювання за рішенням начальника, однак порядку оскарження такого рішення чинними нормативно-правовими актами не передбачено.

Вдосконалення даного напрямку вважається найбільш доцільним шляхом внесення змін до профільного Закону України «Про Національну поліцію», зокрема в частині вилучення правових норм, що можуть мати своїм наслідком виникнення корупціогенних факторів.

3. Програмно-стратегічне забезпечення формування механізму адміністративно-правового регулювання запобігання корупції в органах Національної поліції України формує у суспільстві достатньо неоднозначні думки щодо антикорупційної політики держави в досліджуваному нами напрямі. Обраний курс на підтримку антикорупційної ініціативи залишається не реалізованим в повному обсязі, а програмно-стратегічні документи щороку доповнюються в частині оновлення понятійно-категоріального апарату, що жодним чином не впливає на зменшення корупційних факторів як в державі, так і в органах поліції зокрема.

На наше переконання, головною ідеєю усіх без винятку програм, що мають антикорупційну складову, повинно бути створення майбутніх концепцій (планів, програм, стратегій), основою яких є детальний моніторинг запропонованих попередніми програмними документами заходів на предмет ідентифікації причин часткового чи повного невиконання. В подальшому, головним критерієм створення програм такого роду має бути якість реалізації, а не кількість запропонованих заходів. Окрім цього, важливо залучати до процесу розробки таких програмно-стратегічних документів представників інститутів громадянського суспільства антикорупційного спрямування.

4. Нормативно-правові акти антикорупційного спрямування як основа роботи органів Національної поліції. Проблематика корупційних правопорушень завжди супроводжується підвищеною увагою суспільства. Відтак, держава повинна не лише словесно декларувати свої обіцянки щодо суттєвих зрушень в сфері запобігання та протидії корупції, зокрема й в органах поліції, а й повинна продемонструвати громадянам прагнення до практичних змін. Першим кроком, який був зроблений Україною, для своєрідного запуску антикорупційної реформи можна справедливо вважати створення відповідних нормативно-правових актів, а також внесення змін до вже чинних законів, з метою усунення наявних факторів, що сприяють вчиненню корупційних правопорушень.

Втім, від початку проведення антикорупційної реформи (кінець 2014 року) ані наявність здійсненої парламентом законотворчої роботи, ані закріплення на рівні нормативних актів обов'язковості

здійснення антикорупційних експертиз в частині ідентифікації в чинних законах та підзаконних нормативних актах та їх проєктах чинників, що можуть сприяти скоєнню корупційного правопорушення, не дають можливості стверджувати про те, що стан правового забезпечення механізму адміністративно-правового регулювання запобігання корупції є досконалим.

З огляду на вищенаведене, вважаємо, що серед правових засобів запобігання корупційним правопорушенням, зокрема й в органах Національної поліції України, розробка належних та необхідних нормативно-правових приписів займає одне з цільних місць. Адже останні не лише вказують на способи запобігання корупційним проявам, а й трактують права і форми практичної реалізації норм права, що сприяє зниженню кількості корупціогенних факторів.

Висновки. Підсумовуючи, слід наголосити на тому, що втіленню в життя механізму адміністративно-правового регулювання запобігання корупції в органах Національної поліції України має бути притаманний комплексний характер, необхідно обов'язково враховувати всі без виключення рівні оцінювання корупційних ризиків, зокрема на таких стадіях: створення та прийняття відомчих актів; інтеграція механізмів антикорупційної превенції в практичну роботу підрозділів поліції та окремих поліцейських; організація робочого процесу окремих підрозділів Національної поліції України щодо запобігання корупційним проявам всередині відомства; кооперація з іншими державними органами в частині запобігання корупційним проявам в поліції; громадський контроль за діяльністю органів Національної поліції України.

Список використаних джерел:

1. Голосніченко І.П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття): посібник. Ірпінь. 1998. 108 с.
2. Гончарук С.Т. Адміністративне право України. Загальна та Особлива частини: навчальний посібник. К.: НАВС. 2000. 240 с.
3. Остапенко О.І. Наукові уявлення про механізм адміністративно-правового регулювання. *Наук. вісн. Львів. держ. ун-ту внутр. справ. Сер. юрид.* 2010. Вип. 2. С. 142–149.
4. Стеценко С.Г. Механізм адміністративно-правового регулювання: сучасні проблемні питання. *Актуальні проблеми держави і права.* 2007. Вип. 35. С. 31–34.
5. Колпаков В.К., Кузьменко О.В., Пастух І.Д. Адміністративне право України. Загальна частина: курс лекцій. Київ: ЦУЛ, 2011. 395 с.
6. Єщук О.М. Механізм адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності. *Держава і право.* 2010. № 47. С. 255–258.
7. Решетнік А.Р. Деякі особливості механізму адміністративно-правового регулювання діяльності державного службовця в судовій. *Форум права.* 2015. № 1. С. 269–274.
8. Моргунов О.А. Поняття та механізм адміністративно-правового регулювання публічного адміністрування сфер фізичної культури і спорту. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2019. № 3. С. 274–277.
9. Онищук О.О. Механізм адміністративно-правового запобігання та протидії корупції. *Форум права.* 2010. № 4. С. 686–689.
10. Городецька І.А. Механізм адміністративно-правового регулювання охорони, використання і відтворення тваринного світу: теоретичні аспекти. *Публічне право.* 2016. № 3. С. 117–124.
11. Коросташова І.М. Механізм адміністративно-правового регулювання як правова категорія та багатоаспектне явище. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України.* 2019. № 1. С. 52–61.
12. Луговий В.О. Шляхи вдосконалення адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, що вчиняються поліцейськими. *Науковий вісник публічного та приватного права.* 2019. Випуск 1, том 2. С. 44–50.
13. Кравчук М.Ю. Генеза механізму адміністративно-правового регулювання. *Науковий юридичний журнал «Правові новели».* 2019. № 8. С. 90–98.
14. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19/page#Text>.
15. Про затвердження Антикорупційної програми Міністерства внутрішніх справ України на 2020–2022 роки: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 31 січня 2020 року № 84. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0084320-20#Text>.