

ШАТРАВА С. О.,доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративної
діяльності поліції*(Харківський національний університет
внутрішніх справ)*

УДК 342.9:343.353

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ
ЯК СКЛАДОВІ ЕЛЕМЕНТИ МЕХАНІЗМУ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ
В ОРГАНАХ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ**

У статті розглянуто правову природу відносин щодо запобігання корупції в органах Національної поліції України. Досліджено адміністративно-правові відносини, які виникають у процесі запобігання корупції у діяльності органів Національної поліції як під час здійснення внутрішньої організаційної, так і зовнішньої адміністративної діяльності. Виокремлено особливості правовідносин, які виникають щодо запобігання корупції у діяльності органів Національної поліції.

Ключові слова: Національна поліція, корупція, запобігання корупції, адміністративно-правовий механізм, адміністративно-правові відносини, правовідносини.

В статье рассмотрена правовая природа отношений по предотвращению коррупции в органах Национальной полиции Украины. Исследованы административно-правовые отношения, возникающие в процессе предотвращения коррупции в деятельности органов Национальной полиции как при осуществлении внутриорганизационной, так и внешней административной деятельности. Выделены особенности правоотношений, возникающие при предотвращении коррупции в деятельности органов Национальной полиции.

Ключевые слова: Национальная полиция, коррупция, предотвращение коррупции, административно-правовой механизм, административно-правовые отношения, правоотношения.

The article deals with the legal nature of relations on the prevention of corruption in the bodies of the National Police of Ukraine. The administrative-legal relations that arise in the process of preventing corruption in the activities of the bodies of the National Police during the conduct of internal organizational and external administrative activities are investigated. The peculiarities of legal relations, which arise in relation to the prevention of corruption in the activities of the bodies of the National Police, are singled out.

Key words: National police, corruption, prevention of corruption, administrative and legal mechanism, administrative-legal relations, legal relations.

Вступ. Правовідносини виступають єдиною можливою формою реалізації органами Національної поліції своїх повноважень щодо запобігання корупції як безпосередньо у середині органів і підрозділів поліції, так і зовні. Саме правовідносини переводять статичну конструкцію «механізм адміністративно-правового запобігання корупції» у площину практичної реалізації форм, методів, інструментів та правових актів у зазначеній сфері.



Сучасне розуміння адміністративно-правового механізму запобігання корупції вченими-адміністративістами характеризується відсутністю єдності концептуальних підходів щодо його поняття, сутності та складових елементів, їх фрагментарністю і непослідовністю. У цілому такий стан справ не сприяє чіткому розумінню сутності механізму запобігання корупції у 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 напрямків запобігання корупції у діяльності органів Національної поліції України, характер яких безпосередньо обумовлюється сутністю і змістом зазначеної діяльності.

Оскільки зазначена діяльність здійснюється за допомогою правових засобів, які отримали своє закріплення у нормативно-правових актах різної юридичної сили, невіддільною складовою реалізації яких є виникнення відповідних адміністративно-правових відносин. На підтвердження наведемо позицію Г. Бистрик, яка визначаючи сучасні напрями вивчення механізму держави, а у нашому – механізму адміністративно-правового запобігання корупції в органах Національної поліції, зазначає про необхідність аналізу тих його елементів, які забезпечують «зворотній зв'язок» між державою (в її матеріальному значенні) і суспільством [1]. Таким зв'язуючим елементом є правовідносини. Саме адміністративно-правові відносини, як складова елементу механізму запобігання корупції в органах Національної поліції, надають можливість вирішити такі завдання: 1) забезпечити виконання антикорупційної політики держави; 2) забезпечити взаємодію та інтеграцію всіх елементів зазначеного механізму в єдине ціле; 3) встановити взаємний зв'язок між суб'єктами запобігання корупції; 4) індивідуалізувати осіб, задіяних у запобіганні корупції тощо.

На важливість дослідження правової природи відносин щодо запобігання корупції в органах публічної адміністрації звертали увагу у своїх 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. Рогальський, С. С. Серьогін, М. М. Тищенко, О. В. Ткаченко, Р. М. Тучак, І. І. Яцків та ін.

Постановка завдання. Мета даної статті полягає у визначенні правової природи, кола та особливостей такого елементу адміністративно-правового механізму запобігання корупції в органах Національної поліції, як правовідносини.

Вивчення правової природи відносин щодо запобігання корупції в органах Національної поліції України передбачає насамперед постановку декількох наукових завдань. По-перше, необхідно визначити сутність адміністративно-правових відносин. По-друге, враховуючи неоднозначність сприйняття науковою спільнотою сутності правових відносин щодо запобігання корупції, необхідно визначити кола останніх при «запобіганні корупції у діяльності органів Національної поліції». По-третє, слід визначитись з особливостями правовідносин, які виникають щодо запобігання корупції у діяльності органів Національної поліції.

Виклад основного матеріалу. Для вирішення цього питання звернемося до теорії адміністративного права та проаналізуємо наявні погляди вчених щодо сутності та ознак адміністративно-правових відносин.

О. І. Харитонова адміністративно-правові відносини визначає як врегульовані правовими нормами відносини, що виникають та існують між суб'єктами публічного права, і спрямовані на впорядкування відносин у суспільстві, забезпечення засобами державного примусу правопорядку, добробуту та безпеки громадян і суспільства [2]. Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук та В. В. Зуй зазначають, що адміністративно-правові відносини – це суспільні відносини у сфері державного управління, учасники яких виступають носіями прав і обов'язків, урегульованих нормами адміністративного права [3, с. 57]. В. Б. Авер'янов зазначає, що серед суспільних відносин, в яких перебувають суб'єкти адміністративного права, управлінський характер має далеко не основну частину цих відносин. Натомість функціонування державних органів та інших публічно-владних суб'єктів, які перебувають у сфері регулювання адміністративного права, складають дії, пов'язані: а) з реалізацією суб'єктивних прав громадян; б) з розглядом і вирішенням адміністративно-правових спорів.



Учений вказував, що європейські традиції адміністративного праворозуміння передбачають проголошення і практичне втілення верховенства і захисту прав громадян у сфері функціонування публічної влади [4]. В. К. Колпаков та О. В. Кузьменко зазначають, що адміністративно-правові відносини є формою вираження державно-управлінських відносин, завжди мають державно-владний характер, тобто один із суб'єктів завжди наділений державною владними повноваженнями щодо інших учасників адміністративно-правових відносин [5].

Т. О. Коломоєць дає наступне визначення адміністративно-правовим відносинам – це суспільні відносини, врегульовані нормами адміністративного права, суб'єкти яких наділені правами та обов'язками у сфері забезпечення органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також у процесі публічного (державного і самоврядного) управління у сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадського порядку. Також вона зазначає, що особливостями адміністративно-правових відносин є таке: 1) виникають у сфері виконавчої, тобто владно-організаційної діяльності; 2) виникають у зв'язку з діяльністю органів публічної адміністрації; 3) для них характерною є наявність обов'язкового суб'єкта – органу публічної адміністрації; 4) цей обов'язковий суб'єкт діє завжди владно, отже, відносини є публічно-владними; 5) відносини можуть виникати з ініціативи будь-якої зі сторін, при цьому згода іншої сторони не є обов'язковою; 6) відносини між учасниками відносин розглядаються, як правило, у позасудовому порядку, хоча можливим є і судовий порядок; 7) у разі порушення однією зі сторін вимог адміністративно-правових норм вона відповідає перед державою в особі її органів [6, с. 43-44].

Виходячи з наведених позицій, слід наголосити, що на сьогодні немає усталеної думки з приводу єдиного розуміння адміністративно-правових відносин, тому нами за основу буде взято визначення, надане авторами «Академічного курсу з адміністративного права» за загальною редакцією В. Б. Авер'янова, – це юридичний рівень об'єктивізації загальної волі держави у реальній поведінці конкретних суб'єктів [7].

Проаналізувавши наявні погляди науковців щодо змісту адміністративно-правових відносин, логічним постає питання про визначення кола останніх, які виникають при запобіганні корупції у діяльності органів Національної поліції тощо.

Але спочатку зазначимо, що органи Національної поліції є суб'єктами адміністративно-правових відносин, які, як правило, охоплюються поняттям адміністративна діяльність. Так, О. П. Рябченко під адміністративною діяльністю ОВС розуміє врегульовану нормами адміністративного права специфічну, виконавчо-розпорядчу, підзаконну, державно-владну діяльність з організації та здійснення охорони прав і свобод громадян, громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, запобігання й припинення правопорушень [8, с. 20; 9, с. 77]. У науковій літературі адміністративна діяльність розглядається також через призму правових інструментів [10, с. 174; 11, с. 69]. Такий підхід є цікавим, але ми вважаємо, що він не розкриває сутність та зміст адміністративної діяльності, оскільки визначення кола інструментів є похідним від призначення сутності та змісту адміністративної діяльності органів Національної поліції. Підсумовуючі наявні у літературі визначення адміністративної діяльності органів Національної поліції [8; 12, с. 84; 13], сформулюємо власну позицію з цього приводу. Так, під останньою слід розуміти адміністративно-правові відносини, які урегульовані нормами адміністративного права та спрямовані на забезпечення прав і свобод людини та громадянина, а також на впорядкування відносин всередині цих органів тощо. Виходячи із запропонованого визначення, адміністративно-правові відносини у діяльності органів Національної поліції умовно можна поділити на зовнішні та внутрішні.

Більшість адміністративно-правових відносин, які виникають у процесі запобігання корупції у діяльності органів Національної поліції виникають у процесі здійснення внутрішньоорганізаційної адміністративної діяльності. Вона у свою чергу спрямована на організацію роботи конкретних служб і складається з визначення структури відповідних підрозділів, її вдосконалення, добору й розстановки кадрів, планування й координації роботи, прийняття рішень на певний період або на проведення конкретних заходів, операцій, надання практичної



допомоги підпорядкованим підрозділам і працівникам, на взаємодію з іншими службами, узагальнення й поширення передового досвіду, контроль і перевірку виконання, заохочення працівників, їх атестування, використання дисциплінарної практики тощо [8, с. 21–22; 13, с. 159]. Ці відносини включають у зміст останніх питання запобігання корупції.

Так, організація роботи конкретних служб і підрозділів Національної поліції передбачає визначення можливих корупційних ризиків, враховуються наявні конфлікти інтересів серед поліцейських; проводяться профілактичні заходи щодо роз'яснення антикорупційного законодавства серед поліцейських; готуються звіти по результатах виконання антикорупційних програм; проводяться службові розслідування за фактом вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, здійснюється моніторинг дотримання етичних норм та фінансових зобов'язань поліцейських тощо. Зауважимо, що адміністративно-правові відносини із запобігання корупції в органах Національної поліції проходять «червоною стежкою» через весь процес управління в останніх.

Серед зовнішніх адміністративно-правових відносин щодо запобігання корупції доцільно виокремити відносини, які виникають у процесі виконання поліцією завдань та функцій щодо охорони прав і свобод людини та громадянина і регламентуються нормами адміністративного права та носять управлінський і юрисдикційний характер, метою яких є усунення, нейтралізація, послаблення корупційних ризиків, а також перешкоджання здійсненню протиправних намірів щодо вчинення корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Надалі визначимо особливості правовідносин, які виникають щодо запобігання корупції у діяльності органів Національної поліції. Зауважимо, що з урахуванням сутності та змісту адміністративного права, особливостей адміністративних правовідносин можна зробити висновок, що відносини, пов'язані із запобіганням корупції в органах Національної поліції характеризуються усіма ознаками адміністративних правовідносин, хоча, звичайно, і мають певні особливості, які полягають у тому, що:

– є публічно-правовими, оскільки в основу останніх закладено реалізацію публічного інтересу, а саме, визнання корупції однією із загроз національній безпеці. У публічно-правових відносинах вимогам суспільного обов'язку підпорядковані публічні права як суб'єктів публічної адміністрації, так і фізичних та юридичних осіб. Як зазначено у програмних документах, які були прийняті останнім часом, розв'язання проблеми корупції є одним із пріоритетів для українського суспільства [14]. У ст. 1 Закону України «Про основи національної безпеки України», також йде мова про своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізацію реальних та потенційних загроз національним інтересам у сфері боротьби з корупцією [15]. Наведене є свідченням того, що держава на законодавчому рівні визначає останню як загрозу національній безпеці, це у свою чергу є свідченням того, що питання запобігання та протидії корупції знаходяться у площині публічних інтересів. Як наголошує В. В. Галунько, під публічним інтересом доцільно розуміти важливі для значної кількості фізичних та юридичних осіб потреби, які відповідно до законодавчо встановленої компетенції забезпечуються суб'єктами публічної адміністрації [16]. Отже, реалізація публічного інтересу, щодо подолання проблеми корупції має свій прояв у межах публічно-правових відносин, які регулюються різними публічно-правовими нормами: конституційними, кримінальними та адміністративними. У публічно-правових відносинах вимогам суспільного обов'язку підпорядковані публічні права як суб'єктів публічної адміністрації, так і фізичних та юридичних осіб. Тож правовідносини щодо запобігання корупції у діяльності органів Національної поліції спрямовані на вирішення публічних завдань держави, на впорядкування широкого кола суспільних відносин, пов'язаних із забезпеченням безпеки особи, суспільства та держави, на заваді яких стає корупція. Саме адміністративно-правові норми відіграють важливе значення, оскільки за допомогою останніх врегульовуються питання запобігання корупції у цілому та у діяльності органів Національної поліції зокрема;

– складаються у сфері формування та реалізації загальнодержавної антикорупційної політики держави. Реалізація публічного інтересу щодо запобігання корупції полягає у тому,



що держава бере на себе зобов'язання щодо вироблення та закріплення певного кола заходів, напрямків, інструментів, необхідних для подолання цього негативного явища, шляхом формування та реалізації антикорупційної політики держави. Антикорупційна політика повинна ґрунтуватись на основі результатів аналізу достовірних даних про корупцію та чинників, які до неї призводять, зокрема статистичних спостережень, моніторингу виконання цих рішень та їх впливу на стан справ з питань запобігання корупції незалежним спеціалізованим органом із залученням представників громадянського суспільства, а також формування суспільної підтримки у подоланні корупції [14]. Зауважимо, що антикорупційна політика має дві складові: формування та реалізація. На сьогодні питаннями формування останньої займається Кабінет Міністрів України, який розробляє положення проекту та передає на затвердження Верховній Раді України. Питаннями реалізації антикорупційної політики займаються спеціально створенні суб'єкти (НАЗК, НАБУ), суб'єкти, які мають окремі повноваження щодо запобігання і протидії, та всі державні інституції та органи місцевого самоврядування, які наділені повноваженнями щодо виконання функцій держави при здійсненні внутрішньо-організаційної діяльності цих установ;

– не завжди є відносинами влади й підпорядкування, оскільки частина адміністративно-правових відносин щодо запобігання корупції в органах Національної поліції передбачає усунення, нейтралізацію, послаблення корупційних ризиків та їх моніторинг. Цей висновок нами було зроблено на підставі виокремлення кола відносин, які виникають у процесі запобігання корупції у діяльності органів Національної поліції. Зазначені відносини у більшості випадків мають зобов'язуючий характер, який передбачає дотримання певних вимог, які ставляться до працівників Національної поліції, як-то: необхідність декларувати доходи; готувати щорічні звіти про стан виконання Антикорупційної стратегії та програми; аналізувати стан справ з питань корупції, готувати пропозиції щодо заходів нормативно-правового, організаційного, кадрового характеру; здійснювати моніторинг та координацію виконання антикорупційної програми; контролювати за дотриманням законодавства про конфлікт інтересів та декларування майна, доходів, видатків та зобов'язань фінансового характеру;

– залучати громадськість до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики; поширювати інформацію про корупцію, проводити заходи із формування світогляду неприйняття корупції [14]. Тобто у більшості випадків адміністративно-правові відносини щодо запобігання корупції у діяльності органів Національної поліції є нормотворчими, моніторинговими, попереджувальними тощо;

– мають чітке коло суб'єктів запобігання корупції в органах Національної поліції, які наділені для цього відповідними адміністративними повноваженнями. Тобто суб'єктами зазначених адміністративно-правових відносин, з одного боку, є спеціально створенні у системі Національної поліції органи і підрозділи до повноважень, яких належать питання запобігання корупції, а з іншого – всі особи, які проходять службу в органах Національної поліції та мають статус поліцейського або мають бажання отримати цей статус (кандидат на службу у поліції). Тобто відносини з приводу запобігання корупції складаються у сфері діяльності тих суб'єктів Національної поліції, які є відповідальними за реалізацію антикорупційної політики держави та наділені відповідними адміністративними повноваженнями. Суб'єкти уповноважені на запобігання корупції у діяльності органів Національної поліції постійно здійснюють моніторинг явищ та чинників, які можуть становити корупційні ризики у діяльності Національної поліції та шкодити національним інтересам, та шляхом використання правового інструментарію (зобов'язань) визначати ступінь свободи реалізації поліцейськими своїх прав у залежності від конфлікту інтересів та корупційних ризиків. Повноваження суб'єктів запобігання корупції у діяльності органів Національної поліції можна умовно поділити на: 1) моніторингові; 2) нормотворчі; 3) юрисдикційні; 4) профілактичні; 5) інформаційно-роз'яснювальні тощо;

– мають як самостійний характер, пов'язаний із моніторингом фінансового стану поліцейських, дотриманням етичних норм поліцейськими; врегулювання конфлікту інтересів,



проведенням службового розслідування так і частиною інших адміністративно-правових відносин, які виникають у процесі виконання завдань та функцій поліції (проходження служби, надання адміністративних послуг працівниками поліції, здійснення контрольно-наглядової діяльності);

– є цілеспрямованими та такими, що нормативно врегульовані адміністративним законодавством тощо. Цілеспрямованість – це стан, пов’язаний із прагненням до певної мети; підпорядкованість думок і дій, спрямованість на певну мету [17].

Висновок. На підставі викладеного, слід наголосити, що відносини, пов’язані із запобіганням корупції у діяльності органів Національної поліції, спрямовані на виконання антикорупційної політики держави, реалізація якої здійснюється у межах адміністративно-правових відносин, нормативно-правове забезпечення якого здійснюється у межах адміністративного законодавства.

Список використаних джерел:

1. Бистрик Г. Механізм держави у системі сучасних теоретико-правових досліджень. Юридична Україна. 2013. № 10. С. 8–15.
2. Харитоновна О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа: автореф. дис. ... доктора юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». О., 2004. 36 с.
3. Адміністративне право України: підруч. / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Богущий та ін.; за ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Х.: Право, 2010. 624 с.
4. Авер’янов В. Нові риси предмета українського адміністративного права. Персонал. № 4. 2005. С. 76–81.
5. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підруч. / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. К.: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
6. Коломієць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. К.: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
7. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т. Т. 1.: Загальна частина / ред. кол. В. Б. Авер’янов (голова). К.: Юрид. думка, 2007. 592 с.
8. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: підручник / О. М. Бандурка, Г. О. Пономаренко, О. В. Джафарова, С. О. Шатрава та ін.; за заг. ред. О. П. Рябченко. Х.: Харк. нац. ун-т внутр. справ, 2009. 256 с.
9. Джафарова О. В. Сутність та напрямки адміністративної діяльності правоохоронних органів України. Право і Безпека. 2009. № 4 (31). С. 77–79.
10. Евтихийев И. И. Виды и формы административной деятельности: дис. ... доктора юрид. наук. М., 1948. 365 с.
11. Коваль Л. В. Административное право. К.: Вентурі, 1996. 208 с.
12. Административное право и административная деятельность органов внутренних дел: учебник / под ред. Л. Л. Попова. М.: Академия МВД, 1990. 223 с.
13. Денисюк С. Ф. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні: адміністративно-правові засади: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2010. 393 с.
14. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки: Закон України від 14.10.2014 № 1699-VII. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.
15. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 № 964-IV. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.
16. Галуцько В. В. Публічний інтерес в адміністративному праві. Форум права. 2010. № 4. С. 178-182. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2010_4_29.
17. Цілеспрямованість. URL: <http://psychologiya.org.ua/cilespryamovanisty.html>.

