

ДИСКРЕЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ПРАЦІВНИКІВ ОВС ЯК КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

THE DISCRETIONARY POWERS OF POLICE OFFICERS AS THE CORRUPTION RISKS IN THE ACTIVITY OF THE INTERIOR

Шатрава С.О.,

*кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративної діяльності ОВС
Харківського національного університету внутрішніх справ*

Здійснено аналіз дискреційних повноважень працівників органів внутрішніх справ з метою виключення корупційних ризиків, що позитивно вплине на покращення роботи органів внутрішніх справ та сприятиме підвищенню їх авторитету.

Ключові слова: корупція, корупційні ризики, дискреційні повноваження.

Осуществлен анализ дискреционных полномочий сотрудников органов внутренних дел с целью исключения коррупционных рисков, что положительно повлияет на улучшение работы органов внутренних дел и способствует повышению их авторитета.

Ключевые слова: коррупция, коррупционные риски, дискреционные полномочия.

The analysis of the discretionary powers of police officers to destroy the corruption risks that positive impact on the improvement of the Interior, enhancing their credibility is given.

Key words: corruption, corruption risks, discretion.

При здійсненні своїх повноважень органи внутрішніх справ повинні діяти тільки на підставі закону, дотримуватись особистих прав громадян і не вчиняти довільних або протиправних дій. Це є основним принципом для правової держави й діяльності силових структур в умовах демократії. Забезпечене у такий спосіб верховенство закону в діяльності органів внутрішніх справ повинне фокусувати увагу не тільки на тому, що робиться, але й на тому, як це робиться.

Отже, першочерговим завданням при реформуванні органів внутрішніх справ є закріплення у законодавчих актах максимально деталізованого спектру завдань, функцій та повноважень, що має зменшити ризик зловживання правоохоронцями власними дискреційними повноваженнями та як результат – мінімізувати ризик порушення закону. Останнє положення є особливо актуальним для нормативної бази, що регулює діяльність органів внутрішніх справ України. Остання відрізняється надзвичайною різноманітністю законодавчих, міжвідомчих та відомчих норм з дисбалансом на користь останніх, що на практиці призводить до суперечностей між законним і підзаконним рівнями регулювання роботи персоналу ОВС.

Наявність дискреційних повноважень у працівників міліції актуальна також з урахуванням того, що наявність можливості діяти на власний розсуд створює умови для вчинення корупційних правопорушень. Ця теза проявляється у тому, що працівник міліції: по-перше, на власний розсуд оцінює юридичний факт (фактичний склад), внаслідок чого можуть виникати, змінюватись або припинятись правовідносини; по-друге, на власний розсуд обирає одну із декількох, запропонованих у нормативно-правовому акті, форму реагування на даний юридичний факт; по-третє, на власний розсуд вибирає міру публічно-правового впливу щодо фізичних та юридичних осіб, його вид, розмір, спосіб реалізації; по-четверте, обирає форму реалізації своїх повноважень – видання нормативного або індивідуально-правового акта, вчинення (утримання від вчинення) адміністративної дії; по-п'яте, уповноважений правом повністю або частково визначати порядок здійснення юридично значущих дій, у тому числі строк та послідовність їх здійснення; по-шосте, можливість на власний розсуд визначати спосіб виконання управлінського рішення, встановлювати строки і процедуру виконання [1].

Щоб більш детально зрозуміти сутність дискреційних повноважень працівників органів внутрішніх справ, слід звернутись до існуючих думок вчених. Це питання

досить давно привертає увагу вчених-юристів і практиків. Загальні проблеми застосування дискреційних повноважень та адміністративного розсуду досліджували: В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, О. О. Березін, М. І. Бойчук, О. В. Джафарова, В. М. Дубовицький, О. С. Лагода, Б. М. Лазарев, В. Г. Лебединський, П. Г. Марфіцин, С. А. Резанов, Ю. П. Соловей, Ю. В. Старих, Ю. А. Тіхомиров, Г. Й. Ткач, Д. М. Чечот та багато інших. Безперечно, наукові праці названих учених мають важливу наукову і практичну цінність.

Отже, основною метою даної статті є аналіз дискреційних повноважень працівників органів внутрішніх справ з метою викорення корупційних ризиків, що повинно позитивно вплинути на покращення роботи органів внутрішніх справ та сприяти підвищенню їх авторитету, а також виключити можливість порушення ними законодавства України.

На початку слід зазначити, що адміністративне законодавство щораз більше розширює обсяг дискреційних повноважень органів внутрішніх справ, а різноманітна практика їх виконання нерідко породжує складні ситуації. Постає проблема встановлення механізмів контролю за реалізацією дискреційних повноважень, особливо, коли вони стосуються сфери охоронюваних Конституцією України прав і свобод громадян. А правові конструкції, які є джерелом дискреційних повноважень, органічно влітаються в усі акти загальнообов'язкового права, на підставі яких органи внутрішніх справ конкретизують особисті, політичні та економічні права і свободи громадян, юридичних осіб, а також покладають на них певні обов'язки.

Отже, зміст компетенції посадової особи ОВС складають її повноваження – певні права та обов'язки особи діяти, вирішуючи коло справ, визначених цією компетенцією. В одних випадках це коло справ, а відповідно, і зміст прав та обов'язків (право діяти чи утримуватись від певних дій) чітко визначені правовою нормою. В інших випадках посадовій особі надається свобода діяти на свій розсуд, тобто оцінюючи ситуацію, вибирати один із кількох варіантів дій (або утримуватись від дій) чи один з варіантів можливих рішень.

Надане особі право діяти саме таким чином у теорії адміністративного права прийнято називати дискреційними повноваженнями (дискреційним правом, дискреційною владою). Повноваження, якими наділені ОВС, в значній мірі закріплені в законодавчих актах. Ці акти не лише уповноважують їх на вчинення певних дій, а також закріплю-

ють певні принципи і процедури, які визначають порядок здійснення наданих повноважень. Йдеться про загальні соціальні цінності, які обумовлюють способи здійснення державного адміністрування, про заходи, на яких будуються взаємовідносини різних державних інститутів і громадян. Власне ті цінності, які формуються на основі політичної і соціальної моралі суспільства, знаходять своє закріплення в Конституції України, в законах, кодексах (особливо в процесуальних). Здійснюючи свою діяльність на їх основі, ОВС послуговуються тими формами, які визначає законодавець. Однак не завжди наперед можна обумовити всі форми діяльності, особливо коли ситуація стосується виконання та застосування норм права [2, с. 275].

У свою чергу, В. Г. Лебедінський називав «дискреційним правом» органів управління їх повноваження вчиняти оперативні дії, необхідні для правильного функціонування даної установи чи підприємства. Він вважав, що передбачення правом такої гнучкості є необхідним [3, с. 134-136].

У той же час В. І. Ремнев розглядав дискреційні повноваження як право органу державного управління приймати владні рішення на власний розсуд. Розглядаючи ці органи в їх вертикальному підпорядкуванні, він дійшов висновку, що обсяг дискреційних повноважень зменшується зверху донизу. Самі ж дискреційні повноваження є елементом компетенції, і їх використання в рамках закону лише зміцнює законність [4, с. 51-53].

Г. Бребан вважав, що дискреційні повноваження, які означають свободу органам публічної адміністрації оцінювати ситуації і приймати по них рішення, надають цим органам простір у здійсненні вибору між вільними рішеннями. Вона вправі діяти або не діяти, а коли діє, то може вибирати один або декілька з можливих варіантів дій [5, с. 192].

Отже, можна констатувати, що існування права дискреційної влади з однієї сторони є найкращим вираженням правової держави, з іншої – свобода дій органів внутрішніх справ має бути потиснена цілою низкою обмежень і здійснюватися в рамках законності для повної реалізації прав і свобод громадян та їх захисту.

Дискреційне повноваження є законним і невід'ємним елементом публічної влади. Воно дає можливість посадовій особі ОВС диференціювати ситуації в залежності від обставин, вичерпний перелік яких не можливо вказати в нормі права. Посадова особа органу внутрішніх справ, використовуючи такі повноваження, зобов'язана передусім правильно оцінювати ситуацію, наявні у справі факти і застосовувати до встановлених фактів діючі правові норми, не допускаючи при цьому зловживання владою. Загальні інтереси, спільне благо, а не особисті корисливі інтереси мають лежати в основі мотивації вибору.

Як зазначає С. А. Резанов, у правовій доктрині дане явище одержало назву адміністративного розсуду. На думку С. А. Резанова, адміністративний розсуд в діяльності посадових осіб ОВС – це дозволено законом інтелектуально-вольова діяльність посадової особи ОВС, змістом якої є здійснення вибору одного з декількох варіантів правозастосувального рішення, встановленого правовою нормою, для забезпечення законності, справедливості, доцільності та ефективності адміністративного регулювання, з метою ухвалення оптимального рішення по справі, максимально повно забезпечуючи досягнення встановлених правом

цілей [6, с. 16, 35]. Крім того, заслуговують на увагу виокремлені С. А. Резановим ознаки адміністративного розсуду: це різновид правозастосувальної діяльності; ця діяльність носить творчий характер; юридична дозволеність адміністративного розсуду – коло суб'єктів застосування встановлюється державою; здійснюється вибір одного з декількох варіантів правозастосовочого рішення; можливість вибору обумовлена законодавством; діяльність щодо застосування адміністративного розсуду здійснюється в певних межах; основна мета адміністративного розсуду – ухвалення оптимального рішення по справі [6, с. 35].

Отже, обсяг дискреційних повноважень органів внутрішніх справ досить широкий, а їх застосування породжує безліч можливостей для використання у власних потребах. Відсутність чіткої регламентації діяльності співробітників органів внутрішніх справ щодо процедури здійснення службових повноважень, прийняття рішень, видачі офіційних документів; наявність у посадових осіб надто широких розпорядчо-дозвільних повноважень для прийняття рішень на свій розсуд, дає їм можливість створювати зайві ускладнення, перебільшувати свою роль у вирішенні питань, пов'язаних із зверненнями громадян – ось деякі з основних організаційно-управлінських факторів, які впливають на подальше посилення корупції.

Корупція є одним з основних чинників, які створюють реальну загрозу національній безпеці та демократичному розвитку держави, вона негативно впливає на всі сторони суспільного життя: економіку, політику, управління, соціальну і правову сфери, громадську свідомість, міжнародні відносини.

Незважаючи на вжиті останнім часом організаційно-правові заходи щодо протидії корупції, масштаби її не зменшилися. Головними чинниками, які сприяють зростанню корупційних проявів в органах внутрішніх справ, є встановлення в правових актах визначень компетенції посадових осіб формулюваннями «має право», «може», що дає можливість варіативного ухвалення рішення; недостатня прозорість механізму надання адміністративних послуг за допомогою видачі відповідних дозвільних документів; наявність складних і тривалих процедур ухвалення рішень.

Отже, враховуючи викладене слід зазначити, що основними заходами щодо запобігання проявам корупції у діяльності органів внутрішніх справ повинно бути: по-перше, проведення інституційної реформи органів внутрішніх справ; по-друге, удосконалення системи професійного добору та підготовки кадрів ОВС, а також підвищення рівня заробітної плати та соціального забезпечення; по-третє, зміна критеріїв оцінки ефективності роботи органів внутрішніх справ із кількісних показників на якість отриманих результатів; по-четверте, розроблення системи заходів для забезпечення ефективного і об'єктивного нагляду прокуратури за діяльністю органів внутрішніх справ та громадського контролю.

Отже, можна зробити висновок, що при використанні дискреційних повноважень, відповідальність за рішення перекладається на конкретну особу, тобто посадову особу органу внутрішніх справ, тому її знання, практичні навички, вміння користуватись законодавством, помножені на переконання соціальної корисності законів, забезпечать позитивний результат.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Корупційні ризики в діяльності державних службовців : роз'яснення Міністерства юстиції України від 12.04.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/n0026323-11>
2. Виконачва влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
3. Лебедінський В. Г. Советская прокуратура и ее деятельность в области общего надзора / В. Г. Лебедінський – М. : Юрид. лит., 1954. – 358 с.
4. Ремнев В. И. Социалистическая законность в государственном управлении / В. И. Ремнев – М. : Юрид. лит., 1979. – 378 с.
5. Бребан Г. Французское административное право – М. : Прогресс, 1988. – 512 с.
6. Резанов С. А. Адміністративний розсуд в діяльності органів внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Резанов Сергій Анатолійович. – Херсон, 2011. – 175 с.