

**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Алфьоров Сергій Миколайович

УДК 342.9:343.353:351.74

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ПРОТИДІЇ
КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
доктора юридичних наук

Харків – 2011

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Харківському національному університеті внутрішніх справ, Міністерство внутрішніх справ України.

Науковий консультант: доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України, академік НАПрН України
Бандурка Олександр Маркович, Харківський
національний університет внутрішніх справ, ректор.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України
Гаращук Володимир Миколайович
Національний університет «Юридична
академія України імені Ярослава Мудрого»,
професор кафедри адміністративного права;

доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент
НАПрН України **Конопльов В'ячеслав В'ячеславович**,
Одеський державний університет
внутрішніх справ, перший проректор;

доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України
Олефір Віктор Іванович, Відкритий міжнародний
університет розвитку людини «УКРАЇНА»,
проректор з наукової роботи – керівник департаменту
науково-дослідної та міжнародної діяльності.

Захист відбудеться 23 червня 2011 р. о 10 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д.64.700.01 у Харківському національному університеті внутрішніх справ (61080, м. Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27).

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Харківського національного університету внутрішніх справ (61080, м. Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27).

Автореферат розісланий 20 травня 2011 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Л.В. Могілевський

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. В ст. 1 Конституції України її проголошено суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою. Проте, якщо суверенною і незалежною Україну сьогодні можна назвати, то щодо характеристики її як соціальної, правової та демократичної держави існують певні сумніви. Україна, скоріше, стоїть на шляху розбудови правової держави, стикаючись при цьому з численними проблемами. Однією з найнебезпечніших є корупція, якою пронизані практично всі суспільні відносини, усі гілки державної влади. Корупція постійно видозмінюється, розвивається, пристосовується до нових умов. З'являються нові форми проявів корупції, виникають нові аспекти суспільних відносин, де такі прояви стають нормою. При цьому негативним чинником у протидії корупції є нестабільність національного антикорупційного законодавства: втратив чинність Закон України «Про боротьбу з корупцією» і наразі триває прийняття нового пакета антикорупційних законів. Корупція викривляє ціннісні орієнтації, перешкоджає нормальному функціонуванню органів державної влади та державного апарату в цілому. В таких умовах протидія корупції є найпершим завданням, успішне виконання якого сприятиме розбудові справді правової держави.

Одним із найбільш негативних наслідків корупції в Україні є те, що нею вражені самі органи, покликані протидіяти їй. Зокрема це стосується органів внутрішніх справ (далі – ОВС), у яких корупція паралізує не тільки весь процес протидії їй в інших органах державної влади, але й взагалі зводить нанівець законність та правопорядок у країні. Так, за даними судової статистики, адміністративні стягнення за вчинення корупційних правопорушень у 2005 році накладено на 3,9 тис. осіб, з яких кожен п'ятнадцятий – працівник ОВС України; у 2006 році з 4,1 тис. таких осіб працівників ОВС України – майже кожен чотирнадцятий; у 2007 році з 2,8 тис. осіб – майже кожен сімнадцятий; у 2008 році з 4,7 тис. осіб – майже кожен чотирнадцятий. У 2009 році до адміністративної відповідальності за вчинення корупційних діянь притягнуто 224 працівники міліції, а протягом 8 місяців 2010 року – 130 працівників міліції. Звідси випливає, що протидія корупції в державі повинна розпочинатись із протидії корупції в ОВС.

Проблемам протидії корупції в сучасній українській науці приділено чимало уваги. Значний внесок у їх дослідження зробили, зокрема такі вітчизняні вчені як Л. В. Багрій-Шахматов, В. М. Гаращук, Д. Г. Заброда, О. Г. Кальман, З. Р. Кисіль, М. В. Маринюк, О. А. Мартиненко, М. І. Мельник, Ю. П. Мірошник, О. П. Нагорний, Є. В. Невмержицький, І. С. О. Нуруллаєв, С. С. Рогульський, О. В. Терещук, О. В. Ткаченко, Р. М. Тучак, С. А. Шалгунова та ін. Окремо слід звернути увагу на дослідження, проведене О. В. Ткаченко, – «Адміністративно-правові засади протидії корупції в органах внутрішніх справ». Це дослідження, хоча і присвячене питанням протидії корупції в органах внутрішніх справ, все ж не охопило усієї сукупності важливих питань, оскільки

було здійснене на рівні кандидатської дисертації. До того ж з моменту його проведення відбулися суттєві зміни у законодавчому врегулюванні протидії корупції. Окремі питання діяльності ОВС, забезпечення законності та дисципліни в них, а також управління в ОВС були висвітлені в наукових працях О. М. Бандурки, В. П. Ворушила, В. М. Гаращука, О. М. Гусєва, В. В. Конопльова, Н. П. Матюхіної, О. М. Музичука, В. І. Олефіра, В. П. Петкова, О. Ю. Синявської, К. Б. Шевченка та ін. Важливими для проведення дослідження є також наукові розробки із загальної теорії адміністративного права таких вчених як В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, В. В. Зуй, Г. Г. Забарний, С. В. Ківалов, В. К. Колпаков, Т. О. Коломоєць, А. Т. Комзюк, Д. М. Лук'янець, В. Я. Малиновський, О. Ю. Оболенський, О. І. Остапенко, І. М. Пахомов, Ю. М. Старилов та ін.

Більшість із запропонованих науковцями пропозицій знаходять своє відображення в законодавчих та підзаконних актах, програмних документах, концепціях тощо. Проте рівень корупції в Україні не тільки не зменшується, але й суттєво збільшується з кожним роком. Тому нагальною є потреба у проведенні суттєвих змін в організації роботи в цьому напрямку. Найпершою серед таких є розроблення цілісного механізму протидії корупції. Такий механізм повинен утворюватись з окремих комплексних механізмів протидії корупції в тих сферах, які в сучасних умовах найбільше потребують вжиття першочергових заходів щодо протидії корупції. Саме такими є органи внутрішніх справ, ефективна протидія корупції в яких забезпечить дотримання законності не тільки в ОВС, але й у державі в цілому. Ефект від суттєвого зменшення корупції в ОВС неможливо переоцінити, оскільки саме від цього правоохоронного органу залежить якість виконання законів, притягнення до відповідальності правопорушників.

Таким чином, важливість протидії корупції в ОВС, недостатня розробленість теоретичних положень щодо її організації та здійснення, недосконалість правового регулювання у цій сфері обумовлюють актуальність та важливість глибокого і всебічного наукового дослідження адміністративно-правового механізму протидії корупції в ОВС, а також його розвитку й удосконалення.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до п.п. 1.1, 2.5, 2.7 Пріоритетних напрямів наукових та дисертаційних досліджень, які потребують першочергового розроблення і впровадження в практичну діяльність органів внутрішніх справ, на період 2004-2009 рр., затверджених наказом МВС України № 755 від 5 липня 2004 р.; п. 31 Додатку 2, п. 2 Додатку 4 та п.108 Додатку 6 до наказу Міністерства внутрішніх справ України від 29.07.2009 р. «Про затвердження Переліку пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2010–2014 років; п.п. 1.3, 3.1 Пріоритетних напрямів наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на 2006-2010 рр., схвалених Вченою радою Харківського національного університету внутрішніх справ 12 грудня 2005 р.; п.п. 6.13, 13.1 Пріоритетних напрямів наукових

досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на 2011–2014 рр., схвалених Вченою радою Харківського національного університету внутрішніх справ 27 грудня 2010 р.

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційної роботи полягає в тому, щоб на основі аналізу особливостей правового регламентування та практики протидії корупції в ОВС виробити концепцію адміністративно-правового механізму протидії їй, а також визначити шляхи його удосконалення.

Для досягнення поставленої мети в дисертації необхідно вирішити такі основні завдання:

- визначити поняття та ознаки корупції як правової категорії;
- уточнити соціально-правову небезпеку корупції в Україні у сучасних умовах державотворення;
- з’ясувати завдання, функції та принципи діяльності щодо протидії корупції в органах внутрішніх справ;
- визначити форми та методи діяльності щодо протидії корупції в ОВС;
- уточнити поняття правового статусу працівника ОВС та з’ясувати значення його законодавчого закріплення для протидії корупції;
- охарактеризувати права та обов’язки працівника ОВС як основи його правового статусу та розробити шляхи забезпечення їх реалізації;
- охарактеризувати правообмеження працівників ОВС та їх значення для протидії корупції;
- встановити особливості юридичної відповідальності працівників ОВС;
- визначити суб’єктів протидії корупції в ОВС;
- розкрити та охарактеризувати організаційно-правові заходи протидії корупції в ОВС;
- охарактеризувати заходи адміністративного примусу в механізмі протидії корупції в ОВС;
- сформулювати рекомендації щодо удосконалення практики діяльності щодо протидії корупції в ОВС;
- окреслити зарубіжний досвід протидії корупції в діяльності поліції та визначити можливість його використання в Україні.

Об’єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають у сфері протидії корупції в ОВС.

Предмет дослідження становить адміністративно-правовий механізм протидії корупції в ОВС.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертації є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Їх застосування обумовлюється системним підходом, що дає можливість досліджувати проблеми нерозривно та комплексно. У роботі використовувались також окремі методи наукового пізнання. За допомогою історико-правового методу наукового пізнання проведено дослідження розвитку нормативно-правового забезпечення протидії корупції в Україні та процес розвитку вивчення сутності корупції як суспільного явища (підрозділи 1.1, 1.2). За допомогою логіко-семантичного методу та методу сходження від абстрактного до конкретного

поглиблено понятійний апарат, надано характеристику адміністративно-правовому механізму протидії корупції в ОВС (підрозділи 1.2, 2.2, 3.1, 4.2), визначено форми та методи протидії корупції в ОВС (підрозділ 2.3). За допомогою документального аналізу та статистичного методу визначено соціально-правову небезпеку корупції в Україні (підрозділ 1.3.), завдяки методам класифікації, системно-структурному та системно-функціональному з'ясовано особливості адміністративно-правової діяльності із протидії корупції в ОВС у загальному механізмі протидії корупції в державі (підрозділ 2.1), досліджено організаційно-правові заходи протидії корупції в ОВС (підрозділ 4.2), заходи адміністративного примусу в механізмі протидії корупції в ОВС (підрозділ 4.3), визначено суб'єктів протидії корупції в ОВС (підрозділ 4.1), а також вивчено та проаналізовано права та обов'язки, правообмеження й особливості відповідальності працівників ОВС (підрозділи 3.2, 3.3, 3.4). Порівняльно-правовий та структурно-логічний методи використовувались для визначення напрямків удосконалення адміністративно-правового механізму протидії корупції в ОВС (підрозділи 5.1–5.3).

Положення та висновки дисертації ґрунтуються на нормах Конституції України, чинних законодавчих та інших нормативно-правових актів, які визначають засади протидії корупції як у цілому в державі, так і в ОВС, зокрема. Дисертант звертався також до законодавства зарубіжних держав, досвід яких щодо правового регулювання протидії корупції можна вважати успішним і придатним для використання в Україні. Інформаційну та емпіричну базу дослідження становлять узагальнення практичної діяльності щодо організації заходів запобігання та протидії корупції в ОВС, політико-правова публіцистика, довідкові видання та статистичні матеріали. Проведено анкетування 300 осіб рядового та начальницького складу райвідділів м. Запоріжжя та Запорізької області, усне опитування працівників ГУМВС України в Запорізькій та Харківській областях щодо обізнаності із проблемою корупції в ОВС, впливу різних факторів на вчинення корупційних дій, соціологічне опитування 586 громадян на предмет відомих фактів корупції в ОВС, ставлення до них та дій у випадку отримання інформації про корупційне правопорушення, яке вчиняється працівниками ОВС.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є однією з перших спроб комплексно, з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень науки адміністративного права дослідити проблемні питання адміністративно-правового регулювання протидії корупції в ОВС та сформулювати авторське бачення шляхів їх вирішення. У результаті проведеного дослідження вироблено концепцію адміністративно-правового механізму протидії корупції в ОВС, сформульовано низку нових наукових положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем. Основні з них такі:

вперше:

– доведено, що основою адміністративно-правового механізму протидії корупції в ОВС має

стати правовий статус працівника ОВС, оскільки саме він зумовлює особливості такого механізму і відмінності від інших механізмів протидії корупції в інших державних органах;

– розкрито поняття корупційного правопорушення, що вчиняється працівником ОВС: це прийняття управлінського рішення, яке характеризується незаконністю, необґрунтованістю або незабезпеченістю гласністю (відкритістю) підготовки та прийняття, що стосується широкого загалу як працівників органів внутрішніх справ, так і громадян, працівником ОВС з метою одержання неправомірної вигоди або внаслідок прийняття (вимагання, обіцянки, пропозиції) такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно внаслідок обіцянки (пропозиції) чи надання неправомірної вигоди працівнику ОВС або на його вимогу іншим фізичним чи юридичним особам та пов'язане із протиправним використанням наданих йому службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей;

– запропоновано диференційовано підходити до встановлення обмеження на зайняття іншою оплачуваною трудовою діяльністю працівникам ОВС. Критерієм такої диференціації має виступати характер виконуваних функцій та завдань працівником ОВС. Обґрунтовано, що посади, пов'язані із безпосереднім виконанням правоохоронних функцій, потребують такої заборони, для інших працівників, що не беруть участь у правоохоронній діяльності, заборона на зайняття іншою трудовою діяльністю має визначатися доцільністю та обсягом закріплених за посадою завдань;

– сформульовано пропозиції щодо вдосконалення адміністративно-правового механізму протидії корупції в ОВС, в якому виділено такі напрямки: вдосконалення нормативно-правового забезпечення, вдосконалення організаційного забезпечення, до складу якого входить матеріально-технічне, кадрове, фінансове, інформаційне, управлінське забезпечення;

вдосконалено:

– визначення поняття корупції, яка розуміється як використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття (вимагання, обіцянки, пропозиції) такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка (пропозиція) чи надання неправомірної вигоди такій особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей;

– визначення поняття «адміністративно-правовий механізм протидії корупції в ОВС» як системи правових засобів, які інтегровані та організовані таким чином, що дозволяють уповноваженим суб'єктам послідовно та ефективно здійснювати діяльність із протидії корупції в ОВС за допомогою заходів організаційно-правового характеру та заходів адміністративного примусу;

– перелік суб'єктів, що здійснюють протидію корупції в ОВС, до якого віднесено: 1) суб'єкта, що здійснює координацію, спрямовує, визначає та контролює діяльність із протидії корупції в ОВС, – Міністерство внутрішніх справ України; 2) суб'єктів, що наділені правом виявляти, фіксувати та

розслідувати корупційні правопорушення в ОВС: органи прокуратури, СБУ, підрозділи СВБ ГУБОЗ України; 3) суб'єктів, які в процесі виконання функцій в ОВС своєю діяльністю сприяють протидії корупції: керівники всіх рівнів; підрозділи кадрового забезпечення; колегії МВС; інспекції з особового складу і створені на їх основі постійно діючі мобільні групи для проведення перевірок стану дисципліни та законності серед особового складу органів внутрішніх справ; куратори підрозділів і служб; 4) суб'єктів, які сприяють протидії корупції в межах інших покладених на них функцій та завдань;

дістали подальшого розвитку:

– з'ясування особливостей проявів корупції в ОВС, її різновидів, сфер діяльності ОВС, у яких вчиняються корупційні правопорушення, зокрема серед сфер діяльності, в яких вчиняються корупційні правопорушення працівниками ОВС, крім вже визначених процесуальної, службово-функціональної, інформаційної, надання послуг, перебування у трудових відносинах на незаконних підставах, сприяння здійсненню певної правомірної діяльності, сприяння здійсненню протиправної діяльності, виділено ще таку як зайняття підприємницькою діяльністю через близьких родичів та членів сім'ї;

– визначення причин та передумов корупції в ОВС, серед яких виокремлено загальні та особливі, останні, в свою чергу, розподілено на об'єктивні та суб'єктивні;

– розкриття наслідків корупції в ОВС, серед яких визначальним та найголовнішим негативним наслідком визнано підрив підвалин законності в державі, знищення закону та права як регулятора суспільних відносин, висування на перший план замість закону неформальних відносин та політики сили;

– характеристику заходів організаційно-правового характеру протидії корупції в ОВС, до яких віднесено: 1) організаційні заходи, спрямовані на виявлення причин та умов корупції; 2) організаційні заходи, спрямовані на усунення причин та умов корупції; 3) організаційні заходи щодо вироблення стратегічних, тактичних та методологічних завдань діяльності щодо протидії корупції в ОВС; 4) організаційні заходи, спрямовані на створення умов для правомірного функціонування служб та підрозділів ОВС, виконання працівниками ОВС своїх обов'язків в межах та на підставі закону;

– визначення особливостей застосування заходів адміністративного примусу до працівників ОВС, у зв'язку з чим наголошено на тому, що заходи відповідальності працівників ОВС на сьогодні не є ефективними, тому що: 1) не дотримується принцип невідворотності відповідальності; 2) виявити корупційне правопорушення серед працівників ОВС досить складно, оскільки вони добре обізнані із порядком виявлення таких правопорушень; 3) корпоративна солідарність негативно впливає на стан протидії корупції в ОВС; 4) дії, які раніше у національному законодавстві визначались як корупційні правопорушення та діяння, не давали

чіткого уявлення, що слід відносити до корупції, що зумовлювало прийняття рішення уповноваженою особою стосовно притягнення до відповідальності працівника ОВС на власний розсуд;

– визначення тих заходів із зарубіжного досвіду протидії корупції в поліції, які є доцільними для врахування при розробленні та вдосконаленні означеної діяльності в ОВС України, до яких віднесено: достатнє фінансове та матеріально-технічне забезпечення ОВС; забезпечення застосування заходів відповідальності до обох сторін корупційного правопорушення; забезпечення неухильного дотримання принципу відповідальності працівниками ОВС; захист осіб-інформаторів, що повідомляють про випадки корупції; реформування принципів просування по службі в ОВС; підвищення соціального захисту працівників ОВС; підняття рівня довіри громадян до ОВС та налагодження взаємодії між населенням та ОВС.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони можуть бути використані:

– у науково-дослідній сфері ці результати, які в сукупності становлять концепцію адміністративно-правового механізму протидії корупції в ОВС, можуть бути основою для подальшого розроблення проблем забезпечення законності в діяльності органів внутрішніх справ;

– у сфері правотворчості висновки, пропозиції та рекомендації, сформульовані в дисертації, може бути використано для удосконалення чинних і розроблення проектів законодавчих та підзаконних актів, що буде сприяти поліпшенню правового регулювання діяльності із протидії корупції в ОВС;

– у правозастосовній діяльності використання одержаних результатів дозволить покращити практичну діяльність суб'єктів протидії корупції в ОВС;

– у навчальному процесі матеріали дисертації знайдуть застосування під час підготовки підручників та навчальних посібників з дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ» та «Управління в ОВС», вони вже використовуються у ході проведення занять із зазначених дисциплін у Харківському національному університеті внутрішніх справ. Їх враховано також у навчально-методичних розробках, підготовлених за участю автора.

Апробація результатів дисертації. Основні положення й висновки даної роботи знайшли відбиття в наукових публікаціях автора дисертації, а також у доповідях на наукових та науково-практичних конференціях: «Удосконалення діяльності ОВС України з попередження й розкриття злочинів та інших правопорушень» (Запоріжжя, 2 листопада 2007 р.), «Захист прав і свобод особи у кримінальному судочинстві України» (Запоріжжя, 18 травня 2007 р.), «Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні» (Запоріжжя, 30 травня 2008 р.), «Актуальні проблеми розкриття та розслідування злочинів у сучасних умовах» (Запоріжжя, 31 жовтня 2008

р.), «Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні» (Запоріжжя, 23 квітня 2010 р.), «Захист прав, свобод та законних інтересів особи на досудових стадіях кримінального судочинства України» (Херсон, 29–30 квітня 2010 р.), «Проблеми реформування національного законодавства в умовах адміністративної реформи» (Київ, 31 січня 2011 р.), «Правові засоби забезпечення та захисту прав людини : вітчизняний та зарубіжний досвід» (Луганськ, 21–22 квітня 2011 р.) та ін. Результати дисертаційного дослідження обговорювались також на теоретичних і наукових семінарах і «круглих столах» Харківського національного університету внутрішніх справ та Запорізького юридичного інституту ДДУВС. Теоретичні доробки використовуються дисертантом у процесі викладання навчальної дисципліни «Адміністративне право України», зокрема, при читанні лекцій і проведенні семінарських занять.

Публікації. Основні результати дисертації відображено в одноосібній монографії, 24 статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях з юридичних наук, та в 9 тезах за результатами наукових доповідей і повідомлень на науково-практичних конференціях.

Структура дисертації складається зі вступу, п'яти розділів, що містять 16 підрозділів, висновків і списку використаних джерел. Повний обсяг дисертації становить 444 сторінки. Список використаних джерел складається із 401 найменування і займає 41 сторінку.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначається її зв'язок з науковими планами та програмами, окреслюються мета і завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, наукова новизна та практичне значення одержаних результатів, наводяться дані, що свідчать про особистий внесок здобувача в їх одержання, апробацію результатів дослідження та публікації.

Розділ 1 «Загально-правова та соціальна характеристика корупції на сучасному етапі розвитку українського суспільства» присвячено визначенню сутності, поняття та соціальної небезпеки корупції в Україні.

У **підрозділі 1.1 «Проблеми визначення сутності корупції»** відзначається, що сутність корупції досі є предметом дискусій. Важливим кроком уперед у вивченні корупції є те, що науковцями визнано її комплексний характер, що, відповідно, зумовлює необхідність комплексного підходу у визначенні заходів протидії цьому явищу.

Визначено особливі ознаки корупції в Україні. Встановлено, що позитивним кроком у розробленні механізму протидії та запобігання корупції є визнання того факту, що корупція не зводиться суто до використання свого службового становища всупереч інтересам служби в обмін на отримання матеріальної винагороди. Врахування нематеріальної заінтересованості в діях корупціонерів наповнює абсолютно новим змістом явище корупції та надає можливості застосувати більш дієві заходи для подолання корупції в Україні. Разом із тим заперечувати доцільність

економічного (матеріального) підходу до розкриття сутності корупції абсолютно немає сенсу, оскільки частина форм проявів корупції все ж має на меті саме економічне підґрунтя, а деякі із нематеріальних інтересів корумпованого державного службовця виступають лише опосередкуванням матеріальної заінтересованості, зокрема коли певна отримана перевага чи благо у результаті потенційно може принести матеріальні дивіденди особі, що вчиняє корупційне правопорушення. Економічний інтерес виступає стимулюючим чинником для вчинення корупційних дій, але все ж він є не єдиним, а одним із визначальних та рушійних.

Наголошується, що корупція є таким суспільним явищем, яке охоплює декілька правопорушень різного роду та характеру, окремі з яких поступово вкорінюються у свідомості громадян як нормальні, властиві суспільним відносинам між людьми, поведінкові аспекти. Саме тому відстежити момент, коли корупція «може стати» та «вже стала» масовим соціальним явищем, досить складно, оскільки вона постійно збагачується новими формами у своїх проявах, а деякі її елементи зростаються з нормами життя і вже перестають бути аномальними та аморальними, перетворюючись на логічні прояви суспільних відносин. Тому обґрунтовується, що протидія корупції має розпочинатися із підняття моральних цінностей на якісно новий рівень, що може виправдовувати деякі категоричні та навіть жорсткі заходи.

Доведено, що криміналізувати корупцію недоцільно з огляду на те, що це поняття є комплексним і корупція має своїм проявом не тільки злочинні дії, але й адміністративні правопорушення, деякі цивільні та конституційні правопорушення (внаслідок чого в науці йде мова про адміністративну, кримінальну, цивільну та конституційну відповідальність за корупційні діяння), а деякі корупційні дії взагалі не підпадають під дію норм права, але викликають моральний осуд з боку оточуючих.

У *підрозділі 1.2 «Корупція як правова категорія: поняття та ознаки»* аналізуються різні нормативно-правові акти як національного, так і міжнародного характеру на предмет визначення в них корупції, з'ясовуються недоліки проекту нового Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції в Україні» щодо визначення вказаної категорії.

Відзначається, що розкриття сутності корупції як правового явища обумовлюється двома застереженнями. По-перше, надання конкретного визначення корупції як правової категорії не є «панацеєю» від вчинення корупційних дій і не надає додаткових підстав для притягнення винних осіб до відповідальності. По-друге, правове визначення корупції має містити найбільш загальні, але конкретні ознаки дій, що є за своєю суттю корупційними, має чітко відображати форми актів корупційних дій у реальному їх прояві, а також, зважаючи на те, що правове визначення корупції з'єднує всі ланки державно-правового механізму протидії та запобігання корупції, воно повинно відображати мету розроблення такого механізму, тобто враховувати ті суттєві ознаки, які саме й руйнують суспільні відносини, громадський порядок та перешкоджають нормальному

функціонуванню державного апарату. Обов'язково мають бути враховані міжнародні надбання в галузі розкриття та характеристики корупції як правового явища. Зазначається, що проблемою законодавчого визначення та регулювання протидії корупції сьогодні є вжиття різноманітних термінів, які не є узгодженими між собою, ускладнюють розуміння об'єкта, проти якого спрямовані всі дії, створюють плутанину в юридичній термінології. Обов'язково слід уникати вживання конкретно визначених законодавством термінів як узагальнюючих, що призводить до неузгодженості та проблем у подальшому їх застосуванні.

Позитивно відзначено спробу законодавця навести порядок у вживанні термінів, які безпосередньо стосуються корупції. Доведено, що корупція в правовому аспекті являє собою збірне поняття, яке охоплює усю сукупність правопорушень, що містять ознаки корупції. Такі правопорушення можуть бути розділені на види залежно від відповідальності, яка настає за вчинення відповідного правопорушення із ознаками корупції: адміністративні, кримінальні, цивільні та дисциплінарні. Корупційні правопорушення кримінального характеру є найбільш небезпечними серед інших таких правопорушень. Окрім видів, існують ще й форми корупційних правопорушень. Формою корупції є конкретно визначені законом зовнішньо виражені в поведінці осіб, які за законом віднесені до суб'єктів корупційних правопорушень, акти, що містять ознаки корупції. Тобто для кожного виду корупційних правопорушень існують чітко визначені форми їхнього прояву, перелічені у відповідних законах, кодексах. Разом із тим корупція як явище суспільне може пристосовуватися до змін в житті, приймати інші форми, які не є визначеними та закріпленими в законодавстві.

Зауважено, що законодавець робить прогресивні кроки у напрямку протидії корупції, однак не всі існуючі наразі правопорушення, які містять ознаки корупції, визначені як такі у вказаних законах (наприклад, політичні корупційні дії). Тому очевидно є необхідність збереження загального поняття корупції на даному етапі протидії їй. Водночас відзначається необхідність його корегування з прийняттям до уваги відповідних міжнародних стандартів у цій сфері, але із обов'язковим урахуванням особливостей прояву корупції в Україні.

Надається визначення корупції та неправомірної вигоди з урахуванням проведеного аналізу міжнародних актів. Надається тлумачення норм проекту нового антикорупційного Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції в Україні».

У підрозділі 1.3 «Соціально-правова небезпека корупції в Україні у сучасних умовах державотворення» вивчаються негативні наслідки корупції для суспільства.

Негативними наслідками корупції визнаються: соціальні, політичні, економічні, морально-психологічні, міжнародні та адміністративні. Приміром, особливість останніх полягає в тому, що корупція пошкоджує систему управління суспільством, державою, суспільними відносинами; зводить нанівець надбання сучасності у сфері розвитку держави та відносин між державою і

громадянином; перешкоджає розвитку української держави, зводячи її до стану аморфності та нестабільності; нищить суспільство як систему, розбиваючи його на окремі елементи, що поодиночки не здатні ефективно функціонувати та протистоять один одному, втрачається єдність народу та нації в державі, наслідком чого є загальне послаблення держави як суспільного утворення та підвищення ризику втручання в її розвиток іноземних держав. Обґрунтовано, що корупція загрожує національній безпеці України, оскільки пошкодження адміністративних основ суспільства внаслідок природної наявності потреби у регулюванні та управлінні будь-якими системами зумовлює підвищений інтерес до можливості управління нею і її ресурсами з боку інших держав.

Однією із найбільш небезпечних ознак корупції в Україні названо те, що вона набула широкого поширення і в тих органах, що визначені законодавством як спеціально уповноважені для запобігання та протидії їй. У таких умовах ефект від застосування заходів протидії корупції загалом у державі може бути досягнутий лише за умов забезпечення законності в діяльності правоохоронних органів. Потребується комплексний підхід до розроблення заходів протидії в органах, покликаних виявляти та запобігати корупції, серед яких і органи внутрішніх справ України.

Розділ 2 «Методологічні засади діяльності щодо протидії корупції в органах внутрішніх справ» присвячено визначенню засад, принципів, форм та методів протидії корупції в ОВС.

У **підрозділі 2.1 «Діяльність щодо протидії корупції як напрямок реалізації державної політики»** розкриваються мета та завдання діяльності щодо протидії корупції, аналізуються заходи, які вживаються з метою запобігання корупції, в межах державної антикорупційної політики.

Визначено, що метою протидії корупції є: зменшення обсягів та сфер поширення корупції; зменшення рівня суспільної небезпечності різних форм проявів корупції; істотне зменшення впливу корупційної злочинності на економічні, політичні, правові та інші соціальні процеси.

До завдань діяльності щодо протидії корупції в рамках реалізації державної антикорупційної політики віднесено такі: 1) з'ясування сутності корупції, її форм та проявів в сучасний період, відстеження тенденцій до зміни форм та пристосування корупції до існуючих економічних та правових умов; 2) визначення причин та передумов корупції; 3) з'ясування суб'єктів корупційної діяльності, визначення груп «ризиків», тобто суб'єктів, чия корупційна діяльність може створювати найбільшу суспільну небезпеку; 4) визначення сфер, у яких вчинення корупційних дій потребує негайного зменшення та запобігання внаслідок суспільної значущості цих галузей суспільного життя; 5) формування реальної та досяжної антикорупційної політики; 6) послідовну організацію та впровадження планів і програм із заходів протидії корупції на всіх рівнях державної влади із обов'язковим фактичним контролем за їхньою реалізацією; 7) вдосконалення антикорупційного законодавства в комплексі, а також вдосконалення в цілому нормативно-правової бази в державі, особливо тієї, що стосується визначення прав та обов'язків державних службовців

різних рівнів, обмежень для них та відповідальності; 8) збільшення ризику настання негативних наслідків для осіб, що вступають у корупційні відносини, як через посилення юридичної відповідальності, так і шляхом піднесення громадської свідомості на такий рівень, коли б на корупційні дії суспільство реагувало моральним осудом, зневагою, недовірою, для чого потребується проведення ідеологічної роботи в суспільстві, піднесення духовних цінностей; 9) використання досвіду інших країн, які успішно протидіють корупції, а також об'єднання зусиль із ними щодо запобігання та протидії корупції в Україні.

Доведено, що найбільш доцільним та прийнятним для України є адміністративний метод протидії корупції, завдяки якому сьогодні можливе зупинення темпів зростання корупції. Обґрунтовано, що в Україні наразі відсутній комплексний, єдиний, цілеспрямований та систематизований механізм протидії корупції. Визначальним недоліком існуючої антикорупційної діяльності визначено зосередження держави на антикорупційному законодавстві, планах, програмах, тоді як не меншої уваги потребує моральна сторона та ідеологічна робота, тобто важливим чинником протидії корупції сьогодні має стати громадськість, її думка та її діяльність. Окрім того, доцільним є врахування наукових розробок, серед яких є достатня кількість обґрунтованих пропозицій щодо визначення напрямів протидії корупції. Оптимальним для побудови цілісного та ефективного механізму протидії корупції визначено диференціювання діяльності із протидії корупції, що полягає у розробленні конкретних механізмів протидії корупції в кожній зі сфер державної служби, які насамперед потребують першочергового викорінення корупції (правоохоронні органи, суди, прокуратура) з тим, щоб враховувати всі особливості їхньої діяльності та визначити специфіку протидії корупції саме в них.

У підрозділі 2.2 «Завдання, функції та принципи діяльності щодо протидії корупції в органах внутрішніх справ» на підставі вивчення причин та передумов, а також проявів корупції в ОВС робиться висновок щодо завдань, функцій та принципів протидії корупції в ОВС.

Визначено, що корупція в ОВС: 1) може бути зовнішньою та внутрішньою. Під час зовнішньої корупції співробітники ОВС вступають у контакти із особами, які не є працівниками ОВС та від яких отримують матеріальну чи іншу винагороду за вчинення чи невчинення певних дій. Такі корупційні дії можуть проявлятися як у формі тих складів, що передбачені чинним КК України, які містять ознаки корупції, так і в інших формах, наприклад у формі чинення перешкод громадянам у правомірному отриманні ними послуг, які працівники зобов'язані за законом їм надавати. Внутрішня корупція відбувається всередині органів внутрішніх справ між працівниками. У такому разі основою діяльності працівників ОВС стають не нормативно-правові положення, а особисті стосунки, домовленості, матеріальна заінтересованість. Ці форми корупції можна простежити при просуванні по службі, розподілі санітарно-курортних путівок, отриманні чергових звань, преміюванні, розподілі службових завдань та навантаження підлеглих; 2) може бути

організованою та ситуативною. Організована корупція за суб'єктами її вчинення може бути внутрішньоорганізованою (тобто організована та запланована кількома працівниками ОВС) та індивідуально організованою (запланована та реалізується одним співробітником ОВС). Ситуативна корупція характеризується вчиненням корупційних дій як одним працівником ОВС, так і декількома, але вона не є заздалегідь запланованою, а вчиняється у зв'язку зі сприятливими для цього обставинами, тобто «по ситуації»; 3) може вчинятися в таких сферах діяльності працівників ОВС: процесуальній; службово-функціональній; інформаційній; надання послуг; перебування у трудових відносинах на незаконних підставах; сприяння здійсненню певної правомірної діяльності; сприяння здійсненню протиправної діяльності; зайняття підприємницькою діяльністю через близьких родичів та членів сім'ї; 4) найбільш характерними проявами корупції в ОВС є: перевищення влади або службового становища, зловживання владою або службовим становищем та хабарництво. Особливістю корупції в ОВС є те, що вчинення корупційних дій співробітниками ОВС завжди пов'язано з їхнім правовим статусом, незалежно від того, вчиняються ці дії в робочий чи позаробочий час. Корупційним правопорушенням, якщо воно вчинене в позаслужбовий час, буде вважатися лише якщо для його скоєння особою було використано спеціальну атрибутику, яка явно вказувала на статус співробітника ОВС.

Зазначено, що принципи антикорупційної діяльності в ОВС є аналогічними загальним принципам антикорупційної діяльності, оскільки це є єдиний механізм, який має пронизуватися єдиними принципами.

У *підрозділі 2.3 «Форми та методи діяльності щодо протидії корупції в ОВС»* зазначається, що визначальним та найголовнішим негативним наслідком корупції в ОВС є підірив підвалин законності в державі, знищення закону та права як регулятора суспільних відносин, висування на перший план замість закону неформальних відносин та політики сили. Протидія корупції в ОВС може здійснюватися як в рамках загального механізму забезпечення законності в органах внутрішніх справах, так і бути предметом окремої діяльності, спрямованої суто проти корупційних проявів у вказаному органі.

Зазначається, що забезпечення законності в ОВС можливе шляхом: по-перше, реформування системи ОВС, створення в ній атмосфери безумовного виконання закону; по-друге, належного нормативно-правового забезпечення діяльності ОВС, чіткого визначення правового статусу працівника ОВС, його прав та обов'язків; по-третє, дотримання службової дисципліни працівниками ОВС; по-четверте, постійного контролю за діяльністю працівників ОВС та дотриманням ними вимог законів; по-п'яте, невідворотністю суворої та підвищеної відповідальності за недотримання працівниками положень законів.

Особлива увага приділяється контролю (державному, внутрішньовідомчому, громадському) за забезпеченням законності в ОВС як методу діяльності щодо протидії корупції в цих органах.

Обґрунтовано, що діяльність з протидії корупції в ОВС дає певні позитивні результати, однак загалом ця діяльність не є системною, узгодженою, комплексною та чітко скерованою на управлінському рівні. Саме тому потребується впорядкування цієї діяльності за допомогою цілісного адміністративно-правового механізму.

Розділ 3 «Визначення правового статусу працівників ОВС як елементу механізму протидії корупції в цих органах» присвячений вивченню поняття та особливостей правового статусу працівників ОВС.

У *підрозділі 3.1 «Поняття правового статусу працівника ОВС та значення його законодавчого закріплення для протидії корупції»* аналізується сутність поняття «правовий статус», визначаються його складові елементи, а також надається визначення правовому статусу працівника ОВС. Підкреслюється необхідність законодавчого закріплення правового статусу працівника ОВС, оскільки адміністративно-правовий механізм протидії корупції в ОВС характеризує основоположні засади такої протидії, звідси правовий статус виступає основою, базисом цього механізму, який саме і зумовлює особливості такого механізму і відмінності від інших механізмів протидії корупції в інших державних органах. Зазначається, що серед динамічних форм запобігання корупції мають бути усталені форми та заходи, що утворюють каркас зазначеного механізму та забезпечують його послідовний розвиток. Важливу роль в розбудові такого каркасу має відігравати насамперед правовий статус працівника ОВС, оскільки саме ним обумовлюється визначення кола тих повноважень та характер того службового становища, яким особа отримує можливість скористатися.

Дається визначення поняття правового статусу працівника ОВС, під яким пропонується розуміти сукупність прав та обов'язків, обмежень та заборон, відповідальності, встановлених законодавством України та гарантованих державою, які обумовлюються займаною посадою у відповідному структурному органі (службі, підрозділі) органів внутрішніх справ та спрямовані на досягнення завдань та функцій ОВС.

У *підрозділі 3.2 «Права та обов'язки працівника ОВС як складова його правового статусу та шляхи забезпечення їх реалізації»* аналізуються закріплені за працівниками ОВС права та обов'язки, проводиться їх класифікація, робиться висновок про необхідність розроблення Закону України «Про службу в органах внутрішніх справ». Визначено, що права та обов'язки державного службовця окреслюються компетенцією державного органу, в якому він працює. Компетенція правоохоронного органу в абсолютному своєму значенні поширюється на працівника ОВС, а в тій його частині, що відповідає займаній посаді в конкретному підрозділі, структурній одиниці ОВС, розширюється та стає спеціальною. Посада в структурному підрозділі, частині ОВС конкретизує права, обов'язки, владні повноваження працівника ОВС. Посадові повноваження доповнюють службові повноваження, що змістовно пов'язані із завданнями та функціями органу внутрішніх

справ.

Доведено, що чітка регламентація прав та обов'язків працівника ОВС сприяє зведенню можливостей використання свого службового становища до мінімуму, оскільки максимально вичерпно визначає можливу та необхідну поведінку посадової особи. У ситуації, коли численні акти видає МВС України, а також наявними є різні відомчі нормативно-правові акти, що певним чином регулюють сферу прав та обов'язків громадян, внаслідок їхньої чисельності та розпорошеності, несистематизованості й неструктурованості, а також відсутності єдиного узагальнюючого документа, що містив би перелік всіх прав та обов'язків працівника ОВС, унеможливлується реалізація зазначеного в ст. 57 Конституції України права на знання своїх прав та обов'язків.

Визначено, що однією з ключових проблем вчинення корупційних правопорушень є недостатнє усвідомлення правопорушником того, що він є особливим суб'єктом, на якого покладаються певні зобов'язання, і що він своїми діями не тільки компрометує себе, але й ставить під сумнів репутацію всієї правоохоронної системи. Тобто особа не сприймає себе як таку, що наділена особливим правовим статусом та є представником державного озброєного правоохоронного органу. Обґрунтовано, що сприятиме виправленню цієї ситуації вимога про фіксацію в усіх нормативно-правових актах, які визначають правовий статус працівників органів та підрозділів системи МВС, повного переліку спеціальних прав та обов'язків, оскільки саме через них відбувається відображення виконуваних державним службовцем посадових функцій.

У підрозділі 3.3 «Правообмеження працівників ОВС та їх значення для протидії корупції» з'ясовується сутність правообмежень, їх значення для протидії корупції, аналізуються правообмеження працівників ОВС, пов'язані зі службою в цьому правоохоронному органі.

Зазначається, що крім прав та основних обов'язків, владних повноважень особа, що вступає на службу в органи внутрішніх справ, наділяється рядом обмежень та заборон реалізації певних прав, що зумовлюються специфікою виконуваних державних завдань. Частиною адміністративно-правового механізму протидії корупції виступають не тільки самі обмеження та заборони, встановлені для працівників ОВС під час їх службової діяльності, але й безпосередньо діяльність зі встановлення таких обмежень. Встановлюючи обмеження для працівників ОВС, законодавець посилює їхню відповідальність перед державою та суспільством, водночас тим самим, у разі їх дотримання, запобігаючи притягненню до відповідальності. Встановлення таких заборон та обмежень сприяє доброчесній та неупередженій роботі працівника ОВС з тим, щоб усунути можливості використання свого службового становища у власних інтересах чи інтересах третіх осіб. Обмеження та заборони не тільки доцільні, але й необхідні для запобігання можливості працівниками ОВС використовувати своє службове становище у власних інтересах чи в інтересах третіх осіб. Обґрунтовано, що механізм встановлення цих обмежень та їх забезпечення потребує

удосконалення, про що свідчить проведений аналіз положень чинних нормативно-правових актів. Вносяться пропозиції з удосконалення встановлення обмежень для працівників ОВС.

У підрозділі 3.4 «Особливості юридичної відповідальності працівників ОВС» визначаються сутність та особливості юридичної відповідальності працівників ОВС.

Зазначається, що працівники ОВС несуть кримінальну, дисциплінарну, матеріальну та у визначених законом випадках адміністративну відповідальність. З'ясовано особливості адміністративної відповідальності для даної категорії державних службовців. У разі вчинення особою рядового чи начальницького складу ОВС адміністративного проступку за загальним правилом передбачається заміна одного виду юридичної відповідальності на інший (дисциплінарну), що в науковій літературі одержало назву субститутної відповідальності, що обумовлюється особливостями служби, правового статусу працівників ОВС, а отже, і специфікою юридичної відповідальності за порушення правових норм, які охороняються адміністративними санкціями. Підкреслюється, що недоліком застосування такого методу сьогодні є відсутність у КУпАП та Дисциплінарному статуті визначення механізму заміни зазначених видів відповідальності одного іншим, хоча він має певні особливості і потребує чіткого врегулювання.

Специфікою дисциплінарної відповідальності визнаються заходи дисциплінарного впливу, які застосовуються до порушників і які поділено на: 1) заходи дисциплінарного впливу, які не змінюють правового статусу порушника дисципліни і не пов'язані безпосередньо з негативними для нього матеріальними наслідками, так звані «моральні стягнення»; 2) заходи дисциплінарного впливу, які змінюють правовий стан правопорушника і тягнуть за собою негативні матеріальні та моральні наслідки; 3) виключний (надзвичайний) захід дисциплінарного стягнення – звільнення з органу внутрішніх справ.

Зазначається, що корупційні дії працівник ОВС вчиняє під час прийняття управлінського рішення. Взявши за основу виділені В. В. Конопльовим види правопорушень, за які працівника ОВС може бути притягнуто до юридичної відповідальності у сфері прийняття таких рішень, надано загальне визначення корупційного правопорушення, що вчиняється працівником ОВС.

Розділ 4 «Зміст адміністративно-правового механізму протидії корупції в ОВС» присвячено визначенню суб'єктів протидії корупції в ОВС, аналізу організаційно-правових заходів та заходів адміністративного примусу в механізмі протидії корупції в ОВС.

У підрозділі 4.1 «Суб'єкти протидії корупції в ОВС» визначено суб'єктів, які здійснюють діяльність щодо протидії корупції.

Відповідно до такого критерію як обсяг повноважень та ступінь участі суб'єкта в адміністративно-правовому механізмі протидії корупції виділено таких суб'єктів протидії корупції в ОВС: 1) суб'єкт, що здійснює координацію, спрямовує, визначає та контролює діяльність із протидії корупції в ОВС; 2) суб'єкти, що наділені правом виявляти, фіксувати та розслідувати

корупційні правопорушення в ОВС; 3) суб'єкти, які в процесі виконання своїх функцій в ОВС своєю діяльністю сприяють протидії корупції; 4) суб'єкти, які сприяють протидії корупції в межах інших покладених на них функцій та завдань.

До суб'єктів, які сприяють протидії корупції в ОВС у межах інших покладених на них функцій та завдань, віднесено таких суб'єктів антикорупційної діяльності: органи та осіб, наділених адміністративними повноваженнями щодо виявлення, припинення, розслідування корупційних правопорушень, у тому числі щодо складання протоколу про адміністративне правопорушення, – спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції; органи та осіб, наділених повноваженнями щодо координації, спрямування, законодавчого забезпечення антикорупційної діяльності; органи та осіб, наділених повноваженнями щодо сприяння спеціально уповноваженим органам у сфері протидії корупції та за якими закріплюється прямий обов'язок щодо припинення корупційних правопорушень та повідомлення про них спеціально уповноваженим органам.

Підкреслюється недоцільність створення окремого спеціального органу, який буде виявляти та розслідувати корупційні правопорушення в Україні. Зроблено висновок, що тих суб'єктів, які уповноважені протидіяти корупції в Україні Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції в Україні», цілком достатньо. Перелік суб'єктів, які уповноважені запобігати та протидіяти корупції в ОВС, теж не потребує доповнення. На сьогодні необхідне вдосконалення правового та організаційного забезпечення, підвищення ефективності та результативності їхньої діяльності, а не створення нових органів та нагромадження нових структур. При цьому відзначається, що в Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції в Україні» недосконало визначені суб'єкти запобігання та протидії корупції, перелік є несистематизованим та потребує уточнень.

У *підрозділі 4.2 «Організаційно-правові заходи протидії корупції в ОВС»* розкривається сутність та надається класифікація таких заходів.

Сформульовано визначення заходів організаційно-правового характеру протидії корупції: це спрямовані на невизначене коло осіб заходи з організації комплексної діяльності щодо протидії корупції шляхом виявлення та усунення її причин та умов, вироблення стратегічних, тактичних та методологічних завдань означеної діяльності та створення умов для правомірного функціонування державного апарату.

До організаційно-правових заходів протидії корупції в ОВС віднесено: 1) організаційні заходи, спрямовані на виявлення причин та умов корупції; 2) організаційні заходи, спрямовані на усунення причин та умов корупції; 3) організаційні заходи щодо вироблення стратегічних, тактичних та методологічних завдань діяльності із протидії корупції в ОВС; 4) організаційні заходи, спрямовані на створення умов для правомірного функціонування служб та підрозділів ОВС, виконання співробітниками ОВС своїх обов'язків в межах та на підставі закону. Детально розкрито кожен із

зазначених видів заходів та внесено пропозиції щодо їх удосконалення.

У підрозділі 4.3 *«Заходи адміністративного примусу в механізмі протидії корупції в ОВС»* зазначається, що відмінною рисою примусових заходів є те, що: 1) вони застосовуються, а не встановлюються, тобто до них не можна віднести законотворчу діяльність, яка проявляється у встановленні заборон, обмежень, регламентуванні та впровадженні ротації чи атестації тощо; 2) суб'єктами є органи виконавчої влади (визначені КУпАП у главі 17), а не органи законодавчої влади; 3) процесуальною підставою їх застосування є процесуальні норми, а не матеріальні.

Визначено, що заходами адміністративного примусу, що застосовуються до працівників ОВС, є: заходи адміністративного попередження, припинення та відповідальності. До адміністративно-попереджувальних заходів протидії корупції в ОВС віднесено вимогу припинення окремих дій; перевірку документів; огляд речей і особистий огляд; ревізування; контроль і наглядові перевірки. До заходів припинення корупції в ОВС, які мають право застосовувати спеціально уповноважені на протидію корупції органи, віднесено: 1) вимога припинити корупційне правопорушення; 2) складання протоколу про корупційне правопорушення; 3) особистий огляд, огляд речей, огляд транспортних засобів, вилучення речей і документів, інші заходи.

Встановлено, що заходи адміністративної відповідальності реалізуються через застосування відповідних адміністративних стягнень. До працівників ОВС застосовується таке стягнення як звільнення.

Обґрунтовано, що застосування заходів адміністративного примусу до працівників ОВС має свої особливості. До таких особливостей віднесено: коло суб'єктів, що можуть застосовувати такі заходи до працівників ОВС; повноваження таких суб'єктів; порядок застосування таких заходів; особливості виявлення корупційного правопорушення, що вчиняється працівником ОВС.

Розділ 5 «Напрямки вдосконалення адміністративно-правового механізму протидії корупції в ОВС» присвячено аналізу зарубіжного досвіду з питань протидії корупції в поліції, визначенню шляхів вдосконалення адміністративно-правового механізму протидії корупції в ОВС України.

У підрозділі 5.1 *«Вдосконалення нормативної бази з протидії корупції як необхідна складова вдосконалення адміністративно-правового механізму протидії корупції в ОВС»* зазначається, що вдосконалення адміністративно-правового механізму протидії корупції в ОВС повинно розпочинатися з удосконалення нормативної бази, на підставі якої мають застосовуватися всі заходи щодо протидії корупції в ОВС.

Обґрунтовано, що в новому Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції в Україні»: 1) потребує уточнення поняття корупції; 2) слід вдосконалити поняття неправомірної вигоди; 3) необхідне вдосконалення переліку тих суб'єктів, що визначені в ч. 7 ст. 5 Закону; 4) слід видалити ч. 2. ст. 5 Закону; 5) доцільно вдосконалити ч. 2 ст. 9 Закону України «Про засади

запобігання і протидії корупції в Україні», оскільки існуюча редакція є прямим порушенням прав людини та державних службовців як працівників, а тому потребує виключення, запропоновано власний варіант змісту даного положення; 6) доцільно було б закріпити в Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції в Україні» мету такої діяльності для чіткої спрямованості всіх передбачених законом заходів.

Обґрунтовується необхідність розроблення та прийняття Закону України «Про службу в органах внутрішніх справ», пропонується його структура та зміст окремих розділів. Надаються пропозиції щодо вдосконалення діючого законодавства до прийняття означеного Закону, серед яких: 1) ч. 2. ст. 10 Закону України «Про міліцію» удосконалити шляхом уточнення правила: працівник повинен виконувати ту дію, яка є найбільш необхідною і доцільною в конкретній ситуації, виходячи з тяжкості видимих її наслідків, а також з урахуванням стану здоров'я потерпілих та інших факторів; 2) у Законі України «Про міліцію» ч. 3 ст. 17 «Не можуть бути прийняті на службу до міліції особи, які раніше засуджувались за вчинення злочину» змінити на «Не можуть бути прийняті на службу до міліції, які раніше засуджувались за вчинення злочину або корупційного правопорушення» та інші.

У *підрозділі 5.2 «Шляхи удосконалення практики діяльності щодо протидії корупції в ОВС»* надаються рекомендації щодо подальших дій з метою вдосконалення діяльності щодо протидії корупції в ОВС.

Зазначається, що вдосконалення адміністративно-правового механізму протидії корупції потребує комплексних дій в таких напрямках: вдосконалення нормативно-правового забезпечення, вдосконалення організаційного забезпечення. Останній включає в себе: кадрове, матеріально-технічне, фінансове, інформаційне та управлінське забезпечення.

Сформульовано конкретні пропозиції щодо удосконалення діяльності з протидії корупції в ОВС: 1) забезпечити дотримання принципу політичного нейтралітету ОВС, встановивши в законодавчому порядку заборону офіційним особам ОВС на висловлювання своєї думки та прихильності до конкретних політичних діячів чи партій, а також передбачивши відповідальність за порушення цієї заборони; 2) усунути подвійну відповідальність за вчинення корупційного правопорушення підлеглого та його керівника в ОВС, при цьому керівник має нести відповідальність лише у чітко визначених випадках; 3) передбачити чіткі вимоги до кандидатів на службу в ОВС, зокрема потребується розроблення комплексних систем оцінювання кандидатів на посади до кожного структурного підрозділу; 4) застосовувати диференційований підхід до питання встановлення заборон на зайняття трудовою діяльністю, зокрема слід залишити заборону лише за окремими посадами та підрозділами; 5) розробити не тільки заходи відповідальності, але й заохочення за належну законну поведінку працівника ОВС та дотримання ним всіх вимог щодо моральності та законності; 6) вдосконалити систему внутрішнього контролю за діяльністю

працівників ОВС та інші.

У підрозділі 5.3 «Зарубіжний досвід протидії корупції в діяльності поліції та можливість його використання в Україні» аналізуються методи протидії корупції в розвинених країнах із низьким рівнем корумпованості поліцейських органів.

Вивчається досвід таких країн як Німеччина, Сінгапур, Японія, Голландія, Ізраїль, США. Визначено, що на міжнародному рівні прийнято ряд антикорупційних документів: 1) Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності; 2) Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти корупції; 3) Конвенцію Ради Європи про кримінальну відповідальність за корупцію; 4) Резолюцію 24 (97) Про двадцять керівних принципів боротьби проти корупції; 5) Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку; 6) Європейський кодекс поліцейської етики; 7) Декларацію про поліцію.

Робиться висновок про те, що ряд принципових рішень у зарубіжних країнах має бути взято до уваги національними експертами в галузі розроблення антикорупційної політики та адміністративно-правового механізму протидії корупції в ОВС. До таких віднесено: достатнє фінансове та матеріально-технічне забезпечення ОВС; забезпечення застосування заходів відповідальності до обох сторін корупційного правопорушення; забезпечення неухильного дотримання принципу відповідальності працівниками ОВС; захист осіб-інформаторів, що повідомляють про випадки корупції; реформування принципів просування по службі в ОВС; підвищення соціального захисту працівників ОВС; підняття рівня довіри громадян до ОВС та налагодження взаємодії між населенням та ОВС.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукової проблеми – удосконалення адміністративно-правових засад протидії корупції в органах внутрішніх справ. У результаті проведеного дослідження вироблено концепцію адміністративно-правового механізму протидії корупції в органах внутрішніх справ, сформульовано низку нових наукових положень та висновків, спрямованих на досягнення поставленої мети. Основні з них такі.

Корупцію визначено як використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття (вимагання, обіцянки, пропозиції) такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка (пропозиція) чи надання неправомірної вигоди такій особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей. При цьому неправомірною вигодою визнаються грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги матеріального або нематеріального характеру, що їх обіцяють, пропонують, надають або одержують безоплатно чи за ціною, нижчою за мінімальну ринкову, без законних на те підстав, або отримують за належною

ціною, але порушуючи при цьому встановлений порядок та процедуру їх отримання внаслідок порушення прав інших громадян.

Адміністративно-правовий механізм протидії корупції в ОВС розуміється як система правових засобів, які інтегровані та організовані таким чином, що дозволяють уповноваженим суб'єктам послідовно та ефективно здійснювати діяльність із протидії корупції в ОВС за допомогою заходів організаційно-правового характеру та заходів адміністративного примусу.

Мету протидії корупції в ОВС визначено як: 1) зведення до мінімуму обсягу корумпованості співробітників ОВС; 2) викорінення корупції за сферами діяльності в ОВС, щоб прояви корупції стали лише поодинокими випадками та не залежали від сфери діяльності, а більше були зумовлені особистістю працівника ОВС; 3) зменшення рівня суспільної небезпечності форм проявів корупції, вчинюваних працівниками ОВС; 4) повне викорінення та запобігання виникненню корупційної злочинності в лавах ОВС.

Завданнями діяльності щодо протидії корупції в ОВС визнаються: 1) з'ясування сутності корупції, її форм та проявів у сучасний період в ОВС, відстеження тенденцій до зміни форм та пристосування корупції до існуючих економічних та правових умов; 2) визначення причин та передумов корупції в ОВС; 3) з'ясування суб'єктів корупційної діяльності, визначення груп «ризик», тобто суб'єктів, чия корупційна діяльність в ОВС може створювати найбільшу суспільну небезпеку; 4) визначення сфер діяльності ОВС, у яких вчинення корупційних дій потребує негайного зменшення та запобігання внаслідок суспільної значущості цих галузей суспільного життя; 5) формування реальної та досяжної антикорупційної політики для протидії корупції в ОВС; 6) послідовна організація та впровадження планів і програм із заходів протидії корупції в ОВС із обов'язковим фактичним контролем за їхньою реалізацією; 7) вдосконалення антикорупційного законодавства в комплексі, а також вдосконалення в цілому нормативно-правової бази в державі, особливо тієї, що стосується визначення прав та обов'язків працівників ОВС, обмежень для них та відповідальності; 8) збільшення ризику настання негативних наслідків для працівників ОВС, що вступають у корупційні відносини, як через посилення та невідворотність юридичної відповідальності, так і шляхом піднесення громадської свідомості на такий рівень, коли б на корупційні дії суспільство реагувало моральним осудом, зневагою, недовірою, для чого потребується проведення ідеологічної роботи в суспільстві, піднесення духовних цінностей; 9) використання досвіду інших країн, які успішно протидіють корупції в поліцейських структурах, а також об'єднання зусиль із ними щодо запобігання та протидії корупції в ОВС України. Зазначається, що принципи діяльності щодо протидії корупції в ОВС є аналогічними принципам протидії корупції в цілому в державі.

До функцій діяльності щодо протидії корупції в ОВС віднесено: 1) спеціальногалузеві функції діяльності щодо протидії корупції в ОВС: правоохоронна та захисна, де правоохоронна

спрямована на належне виконання органами внутрішніх справ своїх правоохоронних завдань та функцій, а захисна – на пріоритет в діяльності ОВС захисту прав та свобод людини і громадянина; 2) функції діяльності із протидії корупції в ОВС, що виходять із загальної мети такої діяльності: профілактична, контрольна та каральна.

Основними формами діяльності щодо протидії корупції в ОВС визнаються: 1) діяльність, яка здійснюється в рамках загального механізму забезпечення законності в ОВС; 2) діяльність, спрямована суто проти корупційних проявів у вказаному органі. До методів першої віднесено: реформування системи ОВС, створення в ній атмосфери безумовного виконання закону; належне нормативно-правове забезпечення діяльності ОВС; чітке визначення правового статусу працівника ОВС, його прав та обов'язків; дотримання службової дисципліни працівниками ОВС; постійний контроль за діяльністю працівників ОВС та дотриманням ними вимог законів; невідворотність суворої та підвищеної відповідальності за недотримання працівниками положень законів. До методів другої: запобігання, виявлення корупції в ОВС та притягнення до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень працівників ОВС.

Зроблено висновок, що в органах внутрішніх справ корупція характеризується певними особливостями, які властиві їй внаслідок специфіки правоохоронного органу, завдань та функцій, які перед ним поставлені. Виділено загальні (властиві всім державним органам) та особливі (властиві тільки ОВС) причини та передумови виникнення корупції. Особливі розглядаються як об'єктивні та суб'єктивні. Об'єктивні пов'язані зі специфікою професійної діяльності, відсутністю належної організації виконання працівником своїх службових обов'язків, несприятливими умовами несення служби, неналежним грошовим забезпеченням діяльності працівників ОВС, відсутністю адекватного юридичного покарання за вчинення правопорушень з ознаками корупції, недотриманням принципу невідворотності покарання винних у корупційних правопорушеннях осіб, недосконалою кадровою політикою, неякісним професійним відбором на посади до органів внутрішніх справ. Суб'єктивними названо такі чинники, що зумовлені безпосередньо рівнем розвитку та виховання особистості працівника ОВС. До таких віднесено: недостатню розвиненість морально-ділових якостей, відсутність принципових позицій щодо чесного та відповідального несення служби, відсутність уявлення про належну та гідну поведінку працівників ОВС, відсутність волевих якостей, здатність піддаватися негативним впливам з боку колег, які вчиняють корупційні дії, підвищену чутливість до морально-психологічного клімату в суспільстві, бажання бути «своїм» всупереч власним настановам, відсутність достатньої розвиненості духовних, моральних, етичних якостей, відсутність внутрішнього побоювання перед невідворотністю покарання, що сьогодні є одним з визначальних рушійних факторів при прийнятті рішення працівником ОВС про вчинення корупційної дії.

Недосконалу кадрову політику визнано фактором потрапляння до ОВС осіб, які за своїми

психологічними якостями не відповідають моделі належного правоохоронця правової, демократичної та соціальної держави. Звідси об'єктивні передумови, поєднуючись із визначеними суб'єктивними, зумовлюють поширення серед працівників ОВС явищ корупції, зловживання владою та перевищення службових повноважень та навіть наявність організованої злочинності. Розрізняються передумови та причини корупції для осіб рядового, молодшого начальницького складу та осіб старшого і вищого начальницького складу. Середній начальницький склад залежно від умов може керуватися характерними для обох груп причинами.

Визначено особливості корупції в ОВС, яка: 1) може бути зовнішньою та внутрішньою; 2) організованою та ситуативною; 3) може вчинятися в таких сферах діяльності працівників ОВС: процесуальній; службово-функціональній; інформаційній; надання послуг; перебування у трудових відносинах на незаконних підставах; сприяння здійсненню певної правомірної діяльності; сприяння здійсненню протиправної діяльності; зайняття підприємницькою діяльністю через близьких родичів та членів сім'ї; 4) найбільш характерними проявами корупції в ОВС є: перевищення влади або службового становища, зловживання владою або службовим становищем та хабарництво. Особливістю корупції в ОВС названо також те, що вчинення корупційних дій співробітниками ОВС завжди пов'язано з їхнім правовим статусом, незалежно від того, вчиняються ці дії в робочий чи позаробочий час. Наголошується, що правопорушення, вчинене в позаслужбовий час, буде вважатися корупційним лише в тому випадку, якщо для його вчинення особою було використано спеціальну атрибутику, яка явно вказувала на статус працівника ОВС.

З'ясовано можливі негативні наслідки корупції в ОВС, якими може бути те, що вона: породжує у населення відчуття невпевненості, недовіри до правоохоронних органів; зумовлює появу у громадян відчуття вседозволеності, нехтування встановленими вимогами та зневажливого ставлення до визначеного законом порядку; робить непривабливою службу в ОВС з точки кар'єрного зростання та нестабільною, в результаті чого працівник, що якісно виконує поставлені перед ним завдання, не будучи в близьких відносинах із начальством чи не маючи своїх заступників перед ним, не може розраховувати на подальше просування по службі; на керівні місця потрапляють далеко не найкращі професіонали у сфері правоохоронної діяльності, що, у свою чергу, зумовлює невисоку якість роботи всього підрозділу чи навіть органу внутрішніх справ; спотворюється імідж та призначення органів внутрішніх справ, працівники ОВС сприймаються не як правоохоронці та захисники, а як вимагачі та здирники; у разі зайняття працівником ОВС підприємницькою діяльністю утворюються можливості для тиску на нього, а також спотворюється нормальна конкуренція на ринку і т. ін. Визначальним і найголовнішим негативним наслідком корупції в ОВС визнається підрив підвалин законності в державі, знищення закону та права як регулятора суспільних відносин, висування на перший план замість закону неформальних відносин та політики сили.

Зроблено висновок, що основою адміністративно-правового механізму протидії корупції в ОВС

має стати правовий статус працівника ОВС, оскільки саме він зумовлює особливості такого механізму і відмінності від інших механізмів протидії корупції в інших державних органах. Під правовим статусом працівника ОВС розуміється сукупність прав та обов'язків, обмежень та заборон, відповідальності, встановлених законодавством України та гарантованих державою, які обумовлюються займаною посадою у відповідному структурному органі (службі, підрозділі) органів внутрішніх справ та спрямовані на досягнення завдань та функцій ОВС.

Визначено ознаки, якими мають характеризуватися права та обов'язки працівника ОВС, до яких віднесено: конкретність, визначеність в законі, вичерпність, однозначність тлумачення, гарантованість державою, визначеність їх меж, умов реалізації, процедур застосування, відповідність функціям та завданням органів внутрішніх справ. Необхідною вимогою сучасності визнається необхідність розроблення Закону України «Про службу в органах внутрішніх справ», де потрібно чітко, повно, всебічно, конкретно прописати права та обов'язки працівників ОВС з урахуванням наданої в роботі їхньої класифікації. Посадові повноваження в такому разі мають визначатися посадовими інструкціями, але базуватися на загальних положеннях закону. Частиною адміністративно-правового механізму протидії корупції названо також обмеження та заборони, встановлені для працівників ОВС під час їх службової діяльності, та безпосередньо діяльність зі встановлення таких обмежень, тому в зазначеному Законі пропонується закріпити повний перелік правообмежень для працівників ОВС.

Корупційне правопорушення, що вчиняється працівником ОВС, визначено як прийняття управлінського рішення, яке характеризується незаконністю, необґрунтованістю або незабезпеченістю гласності (відкритості) підготовки та прийняття, яке стосується широкого загалу як працівників органів внутрішніх справ, так і громадян, працівником ОВС з метою одержання неправомірної вигоди або внаслідок прийняття (вимагання, обіцянки, пропозиції) такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно внаслідок обіцянки (пропозиції) чи надання неправомірної вигоди працівнику ОВС або на його вимогу іншим фізичним чи юридичним особам та пов'язано із протиправним використанням наданих йому службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей.

Особливостями адміністративної відповідальності для працівників ОВС за вчинення корупційного правопорушення визнається те, що, по-перше, до осіб рядового і начальницького складу не можуть бути застосовані такі види адміністративних стягнень, як громадські роботи, виправні роботи та адміністративний арешт; по-друге, органи (посадові особи), яким надано право розглядати справи про вказані правопорушення, можуть замість накладення адміністративного стягнення передати матеріали відповідним начальникам для вирішення питання про притягнення винних до дисциплінарної відповідальності; по-третє, відповідальність за адміністративні правопорушення настає за Дисциплінарним статутом і лише у чітко визначених законом випадках

може застосовуватися на загальних підставах.

Відповідно до такого критерію як обсяг повноважень та ступінь участі суб'єкта в адміністративно-правовому механізмі протидії корупції в ОВС виділено такі види цих суб'єктів: 1) суб'єкт, що здійснює координацію, спрямовує, визначає та контролює діяльність із протидії корупції в ОВС, – Міністерство внутрішніх справ України; 2) суб'єкти, наділені правом виявляти, фіксувати та розслідувати корупційні правопорушення в ОВС: органи прокуратури, СБУ, підрозділи СВБ ГУБОЗ України; 3) суб'єкти, які в процесі виконання функцій в ОВС своєю діяльністю сприяють протидії корупції: керівники всіх рівнів; підрозділи кадрового забезпечення; колеги МВС; інспекції з особового складу і створені на їх основі постійно діючі мобільні групи для проведення перевірок стану дисципліни та законності серед особового складу органів внутрішніх справ; куратори підрозділів і служб; 4) суб'єкти, які сприяють протидії корупції в межах інших покладених на них функцій та завдань.

Організаційно-правові заходи протидії корупції в ОВС поділено на: 1) організаційні заходи, спрямовані на виявлення причин та умов корупції в ОВС; 2) організаційні заходи, спрямовані на усунення причин та умов корупції в ОВС; 3) організаційні заходи щодо вироблення стратегічних, тактичних та методологічних завдань діяльності із протидії корупції в ОВС; 4) організаційні заходи, спрямовані на створення умов для правомірного функціонування служб та підрозділів ОВС, виконання працівниками ОВС своїх обов'язків у межах та на підставі закону.

Заходами адміністративного примусу, що застосовуються до працівників ОВС, визнаються: заходи адміністративного попередження, припинення та відповідальності. До адміністративно-попереджувальних заходів протидії корупції в ОВС віднесено: вимогу припинення окремих дій; перевірку документів; огляд речей і особистий огляд; ревізування; контроль і наглядові перевірки. До заходів припинення корупції в ОВС, які мають право застосовувати спеціально уповноважені на протидію корупції органи, віднесено: 1) вимогу припинити корупційне правопорушення; 2) складання протоколу про корупційне правопорушення; 3) особистий огляд, огляд речей, огляд транспортних засобів, вилучення речей і документів, інші заходи. Зазначається, що заходи адміністративної відповідальності реалізуються через застосування відповідних адміністративних стягнень. До працівників ОВС застосовуються таке стягнення як звільнення.

Визначено особливості застосування заходів адміністративного примусу до працівників ОВС: по-перше, застосовувати такі заходи може менше коло суб'єктів, ніж до інших державних службовців; по-друге, такі суб'єкти є чітко визначеними, а їхні повноваження врегульовані нормами спеціальних законів; по-третє, застосування заходів адміністративного примусу вимагає обов'язкового повідомлення його безпосереднього керівника; по-четверте, заходи відповідальності працівників ОВС на сьогодні не є ефективними, тому що: 1) не дотримується принцип невідворотності відповідальності; 2) виявити корупційне правопорушення серед працівників ОВС досить складно,

оскільки вони добре обізнані із порядком виявлення таких правопорушень; 3) корпоративна солідарність негативно впливає на стан протидії корупції в ОВС; 4) дії, визначені в раніше чинному законодавстві як корупційні правопорушення та діяння, не давали чіткого уявлення, що слід відносити до корупції, що зумовлювало прийняття рішення уповноваженою особою стосовно притягнення до відповідальності працівника ОВС на власний розсуд.

З метою удосконалення адміністративно-правового механізму протидії корупції в ОВС запропоновано: 1) розробити та прийняти Закон України «Про службу в органах внутрішніх справ»; 2) до прийняття Закону України «Про службу в органах внутрішніх справ» внести зміни до діючих законів, запропонованих в дисертації; 3) законодавчо визначити, які особи належать до посадових, а які – до службових осіб ОВС; 4) забезпечити дотримання принципу політичного нейтралітету ОВС, встановивши в законодавчому порядку заборону офіційним особам ОВС на висловлювання своєї думки та прихильності до конкретних політичних діячів чи партій; 5) усунути подвійну відповідальність за вчинення корупційного правопорушення підлеглого та його керівника в ОВС. Керівник має нести відповідальність лише у певних випадках; 6) передбачити чіткі вимоги до кандидатів на службу в ОВС, розробити комплексну систему оцінювання кандидатів на посади до кожного структурного підрозділу; 7) диференційовано підходити до питання встановлення заборон на зайняття трудовою діяльністю, зокрема залишити заборону лише за окремими посадами та підрозділами. До переліку посад, яким необхідно обов'язково заборонити займатися іншою оплачуваною діяльністю, крім тієї, що визначена Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції в Україні» як дозволена, віднести: посади, функції яких безпосередньо спрямовані на виконання завдань з виявлення, розкриття і розслідування злочинів, здійснення боротьби з організованою злочинністю та наркобізнесом, охорону громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, а також керівні посади, діяльність яких пов'язана із прийняттям юридично важливих рішень (переважно у тих же визначених сферах). Для інших же працівників, що не беруть участі в правоохоронній діяльності, заборона на зайняття іншою трудовою діяльністю має визначатися доцільністю та обсягом закріплених за посадою завдань; 8) більше уваги приділяти морально-виховній роботі в ОВС, зокрема підтримувати та розвивати інститут наставництва для передачі позитивного досвіду роботи в ОВС; 9) розробити не тільки заходи відповідальності, але й заохочення за належну законну поведінку працівника ОВС та дотримання ним усіх вимог щодо моральності та законності; 10) домогтися належного фінансового забезпечення працівників ОВС, в якому гідна заробітна плата відіграє провідну роль; 11) удосконалити систему контролю за діяльністю працівників ОВС. Зокрема: а) підрозділи СВБ територіально розташовувати окремо від інших підрозділів ОВС, залишаючи при цьому за ними право безперешкодного відвідування робочих місць працівників ОВС; б) періодично змінювати об'єкт контролю для співробітників СВБ ГУБОЗ шляхом заміни закріпленого працівника СВБ за певним райвідділом; в) фінансово

відокремити ВБ від ОВС, створивши для них окрему статтю видатків у бюджеті, при цьому не виключаючи їх з числа працівників ОВС; 12) створити умови для конкурсного відбору кандидатів; 13) підвищити рівень взаємодії ОВС та громадськості; 14) удосконалити пенсійне забезпечення працівників ОВС для того, щоб воно виконувало функцію стимулювання в правомірній та законній поведінці і втрата його внаслідок неправомірної поведінки була відчутною для працівника ОВС та інші заходи організаційного та правового характеру. Виділено ряд принципових рішень у зарубіжних країнах, які мають бути взяті до уваги національними експертами в галузі розроблення антикорупційної політики та адміністративно-правового механізму протидії корупції в ОВС.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Монографії, підручники та навчальні посібники:

1. Алфьоров С. М. Адміністративно-правова діяльність щодо протидії корупції в органах внутрішніх справ : монографія / С. М. Алфьоров. – Х. : Золота миля, 2011. – 372 с.

Рецензія: Проценко Т. О. «Алфьоров С. М. Адміністративно-правова діяльність щодо протидії корупції в органах внутрішніх справ : монографія / С. М. Алфьоров. – Х. : Золота миля, 2011. – 372 с.» / Т. О. Проценко // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2011. – № 1 (52). – С. 396-398.

Наукові статті та тези доповідей і наукових повідомлень:

1. Алфьоров С. М. Залежність ефективності функціонування системи органів внутрішніх справ від зовнішнього середовища: досвід постановки проблеми / С. М. Алфьоров // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2004. – № 1. – С. 3–12.

2. Алфьоров С. М. Проблеми вдосконалення організаційно-структурної побудови органів внутрішніх справ курортних регіонів / С. М. Алфьоров // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2004. – № 3. – С. 162–172.

3. Алфьоров С. М. Проблеми вдосконалення охорони громадського порядку в курортних регіонах України та шляхи їх розв'язання / С. М. Алфьоров // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2004. – № 4. – С. 93–100.

4. Алфьоров С. М. Криміногенна ситуація в курортному регіоні (на прикладі Запорізької області) / С. М. Алфьоров // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2005. – № 2. – С. 105–111.

5. Алфьоров С. М. Правовий статус працівників ОВС як суб'єктів корупційних правопорушень / С. М. Алфьоров // Вісник Запорізького юридичного інституту Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2009. – № 4. – С. 68–74.

6. Алфьоров С. М. Дискусійні положення щодо суб'єкта злочину за чинним кримінальним

законом / С. М. Алфьоров // Вісник Запорізького юридичного інституту Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 1. – С. 139–143.

7. Алфьоров С. М. Психолого-правові проблеми кримінальної відповідальності за погрозу / С. М. Алфьоров // Науковий вісник ДДУВС. – 2010. – № 1. – С. 158–162.

8. Алфьоров С. М. Проблемні питання кримінологічної характеристики кримінально-караного насильства в сім'ї / С. М. Алфьоров // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2010. – № 1. – С. 158–162.

9. Алфьоров С. М. Встановлений порядок проповідування релігійних віровчень чи виконання релігійних обрядів, як об'єкт злочину / С. М. Алфьоров // Вісник ЛьвівДУВС. Серія юридична. – 2009. – № 4. – С. 242–248.

10. Алфьоров С. М. Попередження злочинності: загальна характеристика та певні пріоритетні напрямки вдосконалення / С. М. Алфьоров // Держава та регіони. – 2010. – № 2. – С. 57–61.

11. Алфьоров С. М. Суб'єкти, що здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції, відповідно до проекту закону «Про засади запобігання протидії корупції» / С. М. Алфьоров // Право і суспільство. – 2011. – № 1. – С. 3–7.

12. Алфьоров С. М. Суб'єкти адміністративно-правової діяльності із протидії корупції в ОВС / С. М. Алфьоров // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2011. – № 1 (52). – С. 4–10.

13. Алфьоров С. М. Причини корупції в ОВС, що зумовлені специфікою органу / С. М. Алфьоров // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 21–26 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11acmzco.pdf>

14. Алфьоров С. М. Права, обов'язки, повноваження та компетенція в системі складових елементів, що визначають правовий статус працівника ОВС / С. М. Алфьоров // Актуальні проблеми права: Теорія і практика. – 2010. – № 16. – С. 40–64.

15. Алфьоров С. М. Особливості правообмежень в адміністративно-правовому механізмі протидії корупції в органах внутрішніх справ / С. М. Алфьоров // Актуальні проблеми права: Теорія і практика. – 2010. – № 17. – С. 26–36.

16. Алфьоров С. М. Роль та значення визначення поняття корупції в новому антикорупційному законі / С. М. Алфьоров // Актуальні проблеми права: Теорія і практика. – 2010. – № 18. – С. 36–43.

17. Алфьоров С. М. Новий антикорупційний закон: крок до узгодження термінів / С. М. Алфьоров // Актуальні проблеми права: Теорія і практика. – 2011. – № 19. – С. 124–132.

18. Алфьоров С. М. Особливості поняття корупції в законодавстві України / С. М. Алфьоров // Актуальні проблеми права: Теорія і практика. – 2011. – № 20. – С. 105–111.

19. Алфьоров С. М. Недоліки та переваги визначення корупції в новому антикорупційному

Законі: аналіз поняття / С. М. Алфьоров // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 21–26 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11acmzco.pdf>.

20. Алфьоров С.М. Протидія корупції в органах внутрішніх справ у межах забезпечення законності / С. М. Алфьоров // Вісник Запорізького юридичного інституту Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2011. – № 1. – С. 3–12.

21. Алфьоров С. М. Окремі організаційно-правові заходи протидії корупції в ОВС / С. М. Алфьоров // Вісник Запорізького юридичного інституту Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2011. – № 2. – С. 3–11.

22. Алфьоров С. М. Основні принципи діяльності з протидії корупції / С. М. Алфьоров // Південноукраїнський правничий часопис. – 2011. – № 2. – С. 12–16.

23. Алфьоров С.М. Заходи організаційно-правового характеру в адміністративно-правовому механізмі протидії корупції в ОВС / С. М. Алфьоров // Вісник Академії митної служби України. Серія: «Право». – 2011. – № 1. – С. 39–43.

24. Алфьоров С. М. До питання відповідальності працівника ОВС для реалізації загального механізму протидії корупції в органах внутрішніх справ / С. М. Алфьоров // Публічне право. – 2011. – № 3. – С. 59–64.

25. Алфьоров С. М. Запобігання як головний напрям протидії злочинності / С. М. Алфьоров // Удосконалення діяльності ОВС України з попередження й розкриття злочинів та інших правопорушень : Всеукраїнська науково-практична конференція : матеріали: у 2 ч. (2 листопада 2007 року, Запоріжжя). – Запоріжжя : Юридичний ін-т ДДУВС, 2007. – Ч. I. – С. 1–2.

26. Алфьоров С. М. Роль слідчого у забезпеченні прав учасників кримінального судочинства / С. М. Алфьоров // Захист прав і свобод особи у кримінальному судочинстві України : круглий стіл (18 травня 2007 року, Запоріжжя). – Запоріжжя : Орбіта-Юг, 2007. – С. 3–6.

27. Алфьоров С. М. Історія та сучасність формування правової держави / С. М. Алфьоров // Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні : Всеукраїнська науково-практична конференція : матеріали: у 2 ч. (30 травня 2008 року, Запоріжжя). – Запоріжжя : Юридичний ін-т ДДУВС, 2008. – Ч. I. – С. 3–4.

28. Алфьоров С. М. Актуальні проблеми розкриття та розслідування злочинів у сучасних умовах / С. М. Алфьоров // Актуальні проблеми розкриття та розслідування злочинів у сучасних умовах : Всеукраїнська науково-практична конференція: матеріали: у 2 ч. (31 жовтня 2008 року, Запоріжжя). – Запоріжжя: Юридичний ін-т ДДУВС, 2008. – Ч. I. – С. 3–5.

29. Алфьоров С. М. Проблеми розбудови правової держави в Україні в умовах громадянського суспільства / С. М. Алфьоров // Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні : Всеукраїнська науково-практична конференція: матеріали: у 2 ч. (23 квітня 2010 року, Запоріжжя). – Запоріжжя: Юридичний ін-т ДДУВС, 2010. – Ч. I. – С. 3–5.

30.Алфьоров С. М. Діяльність ОВС України щодо забезпечення прав і свобод людини / С. М. Алфьоров // Захист прав, свобод та законних інтересів особи на досудових стадіях кримінального судочинства України : Всеукраїнська науково-практична конференція : програма (29–30 квітня 2010 року, м. Херсон). – Запоріжжя : Юридичний ін-т ДДУВС, 2010. – С. 4.

31.Алфьоров С. М. До питання правообмежень в адміністративно-правовому механізмі протидії корупції в органах внутрішніх справ / С. М. Алфьоров // Проблеми реформування національного законодавства в умовах адміністративної реформи : матеріали науково-практичної конференції (31січня 2011 р., м. Київ). – Київ. – 2011. – С. 20–24.

32.Алфьоров С. М. Загальне поняття корупції на етапі протидії їй / С. М. Алфьоров // Правові засоби забезпечення та захисту прав людини : вітчизняний та зарубіжний досвід : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (21–22 квітня 2011 р.). – Луганськ : Східноукраїнський національний університет, 2011. – С. 70–73.

33.Алфьоров С.М. Способи протидії корупції в ОВС / С. М. Алфьоров (організаційно правовий аспект) / Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні: Всеукраїнська науково-практична конференція, 22 квітня 2011 року, Запоріжжя: матеріали: у 2 ч. – Запоріжжя юридичний ін-т ДДУВС, 2011.- Ч. II. – С.40-44.

АНОТАЦІЇ

Алфьоров С. М. Адміністративно-правовий механізм протидії корупції в органах внутрішніх справ. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Харківський національний університет внутрішніх справ, Харків, 2011.

Дисертацію присвячено характеристиці адміністративно-правового механізму протидії корупції в ОВС. Проаналізовано проблеми визначення сутності корупції та виявлено особливості корупції в Україні. Розкрито поняття корупції як правової категорії, здійснено ґрунтовний аналіз Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». Встановлено соціально-правову небезпеку корупції в Україні. Вивчено діяльність щодо протидії корупції як напрямок реалізації державної політики, визначено завдання, функції, принципи, форми та методи діяльності щодо протидії корупції в органах внутрішніх справ. Надано визначення поняття правового статусу працівника ОВС та з'ясовано значення його законодавчого закріплення для протидії корупції. Здійснено характеристику прав та обов'язків, правообмежень працівників ОВС та визначено їх значення для протидії корупції, з'ясовано особливості відповідальності працівників ОВС. Розкрито зміст адміністративно-правового механізму протидії корупції в ОВС, зокрема визначено суб'єктів протидії корупції в ОВС, досліджено організаційно-правові заходи та заходи

адміністративного примусу в механізмі протидії корупції в ОВС. Проаналізовано сучасний зарубіжний досвід протидії корупції в поліції, визначено можливі шляхи його використання в Україні. Сформульовано конкретні пропозиції та рекомендації щодо удосконалення адміністративно-правового механізму протидії корупції в ОВС.

Ключові слова: корупція, органи внутрішніх справ, протидія, адміністративно-правовий механізм, завдання, принципи, правовий статус, корупційне правопорушення, відповідальність, удосконалення.

Алферов С. Н. Административно-правовой механизм противодействия коррупции в органах внутренних дел. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Харьковский национальный университет внутренних дел, Харьков, 2011.

Диссертация посвящена характеристике административно-правового механизма противодействия коррупции в ОВД. Проанализированы проблемы определения сущности коррупции и выявлены особенности коррупции в Украине. Раскрыто понятие коррупции как правовой категории, осуществлен обстоятельный анализ Закона Украины «Об основах предупреждения и противодействия коррупции». Установлена социально-правовая опасность коррупции в Украине. Изучена деятельность по противодействию коррупции как направление реализации государственной политики, определены задачи, функции, принципы, формы и методы деятельности по противодействию коррупции в органах внутренних дел. Дано определение правового статуса сотрудника ОВД через призму восприятия его как основы административно-правового механизма противодействия коррупции в ОВД. Обоснован тезис о том, что правовой статус сотрудника ОВД должен быть более детально и конкретно прописан на законодательном уровне, должны быть детализированы права и обязанности сотрудников ОВД, ограничения, связанные со службой в данном правоохранительном органе, ответственность не только должна быть определена, но и соответствовать принципам повышенной ответственности и неотвратимости наказания.

Основное внимание уделено содержанию административно-правового механизма противодействия коррупции в ОВД. Административно-правовой механизм противодействия коррупции в ОВД определен как система правовых средств, которые интегрированы и организованы таким образом, что позволяют уполномоченным субъектам последовательно и эффективно осуществлять деятельность по противодействию коррупции в ОВД при помощи мер организационно-правового характера и мер административного принуждения. Целью противодействия коррупции в ОВД определено: 1) сведение к минимуму объема поражения коррупцией сотрудников ОВД;

2) искоренение коррупции в сферах деятельности в ОВД, чтобы проявления коррупции стали лишь единичными случаями и не зависели от сферы деятельности, а больше были обусловлены личностью сотрудника ОВД; 3) уменьшение степени общественной опасности форм проявлений коррупции, совершаемых сотрудниками ОВД; 4) полное искоренение и предупреждение возникновения коррупционной преступности в рядах ОВД.

Организационно-правовые меры противодействия коррупции в ОВД представлены в виде: 1) организационных мер, направленных на выявление причин и условий коррупции в ОВД; 2) организационных мер, направленных на устранение причин и условий коррупции в ОВД; 3) организационных мер по выработке стратегических, тактических и методологических задач деятельности по противодействию коррупции в ОВД; 4) организационных мер, направленных на создание условий для правомерного функционирования служб и подразделений ОВД, выполнение сотрудниками ОВД своих обязанностей в рамках и на основе закона.

Выделены особенности применения мер административного принуждения к сотрудникам ОВД: во-первых, принять такие меры может меньший круг субъектов, чем к другим государственным служащим; во-вторых, такие субъекты являются четко определенными, а их полномочия урегулированы нормами специальных законов; в-третьих, применение мер административного принуждения требует обязательного уведомления непосредственного руководителя сотрудника ОВД; в-четвертых, меры ответственности сотрудников ОВД на сегодня не являются эффективными, поскольку: 1) не соблюдается принцип неотвратимости ответственности; 2) выявить коррупционное правонарушение среди сотрудников ОВД достаточно сложно, поскольку они хорошо знакомы с порядком выявления таких правонарушений; 3) в ОВД существует корпоративная этика, в условиях которой очень сложно выявить правонарушение; 4) действия, определенные в ранее действующем законодательстве как коррупционные правонарушения и деяния, не давали четкого представления, что следует относить к коррупции, в результате чего принятие решения уполномоченным лицом относительно привлечения к ответственности сотрудника ОВД происходило по его собственному усмотрению.

Сформулированы предложения по совершенствованию административно-правового механизма противодействия коррупции в ОВД в Украине. Отмечено, что подобное совершенствование должно происходить по таким направлениям: 1) совершенствование нормативно-правового обеспечения; 2) совершенствование организационного обеспечения, в которое включено кадровое, материально-техническое, финансовое, информационное, управленческое обеспечение. Представлены конкретные рекомендации по совершенствованию действующего законодательства по данным вопросам.

Ключевые слова: коррупция, органы внутренних дел, противодействие, административно-правовой механизм, задачи, принципы, правовой статус, коррупционное правонарушение, ответственность, совершенствование.

Alferov S. M. Administrative and legal mechanism of corruption counteraction in the Internal Affaires Bodies. – Manuscript.

Thesis for a Doctorial Degree in Law. Speciality 12.00.07 – administrative law and process; financial law; informational law. – Kharkiv The thesis is devoted to administrative and legal mechanism of counteracting corruption in the internal affaires agencies. Problems of determining corruption's essence are analyzed; some peculiarities of Ukrainian corruption are found out. Notion of corruption as a legal category is exposed; thorough analysis of Ukrainian Law "On measures of corruption's prevention and counteraction" is carried out. Social and legal danger of Ukrainian corruption is determined. Activity in the field of counteracting corruption as the way of realizing state politics is examined; tasks, functions, principles, forms and methods of counteracting corruption's activity within the internal affaires agencies are determined. The definition of legal status of the internal affaires agencies' officers is presented; meaning of its legal consolidation for counteracting corruption is clarified. Characteristic of rights and duties of the internal affaires agencies' officers is realized; their meaning for counteracting corruption is determined; peculiarities of police officers' liability are clarified. Content of administrative and legal mechanism of counteracting corruption within the internal affairs agencies is disclosed. The subjects of counteracting corruption within the internal affairs agencies are determined. Organizational and legal measures and measures of administrative compulsion inside the mechanism of counteracting corruption in the internal affairs agencies are researched. Modern foreign experience of counteracting corruption within police forces is analyzed; possible ways of its usage in Ukraine are defined.

Recommendations and offers on improving administrative and legal mechanism of counteracting corruption within the internal affaires agencies are formulated.

Key words: corruption, internal affaires agencies, counteraction, administrative and legal mechanism, tasks, principles, legal status, corrupt offence, responsibility, development.