

*Шатрава С. О.,**кандидат юридичних наук, доцент,**доцент кафедри адміністративної діяльності органів внутрішніх справ
Харківського національного університету внутрішніх справ*

ЮРИСДИКЦІЙНІ ТА КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВІ ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ: ПОНЯТТЯ, СУТНІСТЬ І МІНІМІЗАЦІЯ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ ПІД ЧАС ЇХ ЗДІЙСНЕННЯ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню сутності юрисдикційних і контрольно-наглядових повноважень органів внутрішніх справ і мінімізації корупційних ризиків під час здійснення останніх. Доведено, що корупційні ризики в діяльності органів внутрішніх справ мають системний характер і становлять найбільшу небезпеку для реалізації прав громадян у взаєминах із останніми у сфері надання адміністративних послуг, здійснення контролю та нагляду.

Ключові слова: юрисдикційна діяльність, контрольно-наглядова діяльність, органи внутрішніх справ, корупційні ризики, корупція.

Постановка проблеми. На відміну від європейських держав, які в законодавчому порядку визначили сервісну модель поліції, органи внутрішніх справ на території України ще тривалий час були набором архаїзмів саме «поліцейської держави». Надмірно консервативні й закриті, органи внутрішніх справ були структурою, яка стояла над суспільством і не була зацікавлена в захисті інтересів окремих громадян. Статус сучасних органів внутрішніх справ України значно змінився в силу численних реформаций суспільно-політичного характеру. Розглядаючи розвиток демократично-правових засад як головний напрям розбудови держави, українська громада поступово трансформує власне ставлення до силових структур та розуміння їхніх функцій у сучасному житті. Ідея протидії злочинності як основної мети існування органів внутрішніх справ заміщується розумінням того, що основним змістом їхньої діяльності має бути охорона прав і свобод громадян та правового суспільства, а рівень цієї діяльності має відповідати сучасним вимогам розвитку суспільства [1].

Звернення до наукових праць учених свідчить, що проблема вдосконалення юрисдикційної й контрольно-наглядової діяльності органів внутрішніх справ тією чи іншою мірою входить до предмета наукових інтересів таких сучасних учених: О.М. Бандурки, К.І. Белякова, І.П. Голосніченка, С.М. Гусарова, О.В. Джафарової, С.Ф. Денисюка, І.В. Зозулі, Р.А. Калюжного, О.М. Ключова, В.К. Колпакова, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюка, А.М. Куліша, В.А. Ліпкана, О.М. Музичука, М.М. Тищенко, Х.П. Ярмачі та ін. Однак актуальною залишається проблема мінімізації корупційних ризиків під час здійснення зазначених повноважень органів внутрішніх справ.

Отже, **мета статті** полягає в дослідженні сутності юрисдикційних і контрольно-наглядових повноважень органів внутрішніх справ і мінімізації корупційних ризиків під час здійснення останніх.

Виклад основного матеріалу дослідження. На початку зазначимо, що перше наукове обґрунтування сутності поняття

адміністративна юрисдикція можемо знайти в монографії Н.Г. Салішевої. На її думку, адміністративна юрисдикція – це окремий вид виконавчої та розпорядчої діяльності, що пов'язана з можливістю реалізації в примусовому порядку відповідних адміністративно-правових актів, які визначають права й обов'язки учасників матеріальних адміністративних правовідносин. Особливості такого підходу сформував вузьке тлумачення змісту адміністративної юрисдикції [2, с. 11].

На думку Н.Ю. Хаманевої, адміністративна юрисдикція є порядком вирішення адміністративного спору, що виникає між громадянином та органом державного управління [3, с. 115]. У цьому дослідженні автор розрізняє адміністративну юрисдикцію, правосуддя по адміністративних справах в адміністративній юстиції.

У навчальному посібнику «Адміністративна юрисдикція в АПК України» за редакцією В.К. Шкарупи адміністративна юрисдикція – це встановлена законодавча діяльність органів державного управління й окремих посадових осіб (наділених відповідними повноваженнями) щодо розв'язання індивідуальних адміністративних справ і застосування відповідних юридичних санкцій до правопорушників в адміністративному порядку [4, с. 18].

Серед праць, які були присвячені дослідженню адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ, варто назвати монографічне дослідження С.М. Гусарова. Ученим подано авторське визначення адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ – це різновид їхньої адміністративної діяльності щодо розгляду та вирішення адміністративно-правових спорів, справ про адміністративні правопорушення в установлених законом порядку й формах, а також стосовно здійснення інших адміністративно-юрисдикційних дій забезпечувального характеру в межах повноважень цих органів із забезпечення громадської безпеки, наданих їм Конституцією України, Законами України, Кодексом України про адміністративне правопорушення (далі – КУпАП) та іншими законодавчими актами [5, с. 21].

Виходячи з вищевказаного, під юрисдикційною діяльністю органів внутрішніх справ потрібно розуміти одну з важливих складових їхньої адміністративної діяльності загалом. У процесі її здійснення правомочними посадовими особами реалізується визначений законодавством значний обсяг їхніх повноважень щодо розв'язання індивідуальних адміністративних справ і застосування відповідних санкцій до правопорушників в адміністративному порядку.

У свою чергу, варто погодитись із С.М. Гусаровим, що кожний із видів юрисдикції характеризується властивими йому специфічними особливостями, зберігаючи водночас спільні основні

ознаки. Це насамперед державно-владна специфіка (юрисдикційний захист суспільних відносин є передусім прерогативою компетентних державних органів), підзаконність (юрисдикційна діяльність завжди здійснюється в чітко регламентованих законом межах), правозастосовний і правоохоронний характер (у процесі здійснення юрисдикційної діяльності не встановлюються нові норми права, а лише використовуються й застосовуються відповідні чинні норми права, які характеризуються своїм правоохоронним спрямуванням) [5, с. 17–22].

Ураховуючи викладене, можна зробити проміжний висновок, що юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ – це врегульована нормами адміністративного права специфічна, державно-владна, підзаконна, виконавчо-розпорядча діяльність, яка реалізується шляхом визначення в законодавстві обсягу повноважень щодо розв'язання індивідуальних адміністративних справ і застосування відповідних санкцій до правопорушників в адміністративному порядку.

У юридичній літературі існують різні погляди вчених на види форм адміністративної юрисдикції, але нами підтримується наукові здобутки О.М. Бандурки та М.М. Тищенко, які до юрисдикційних зараховують три види адміністративних проваджень: провадження в справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарне провадження й провадження за скаргами громадян [6, с. 17].

Отже, ураховуючи мету статті, варто виокремити складові юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ з метою недопущення корупційних ризиків під час здійснення останніх, а саме: 1) здійснення дисциплінарного провадження; 2) розгляду скарг громадян або юридичних осіб щодо корупційних виявів у діях працівників органів внутрішніх справ; 3) провадження в справах про адміністративні правопорушення (за недотримання вимог антикорупційного законодавства).

Першою складовою юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ нами названо дисциплінарне провадження, під яким потрібно розуміти сукупність правових норм, що регламентують групу суспільних відносин у зв'язку з правозастосовною діяльністю щодо розв'язання питань про дисциплінарну відповідальність і застосування заходів заохочення щодо працівників органів внутрішніх справ під час виконання покладених на останніх функцій [7, с. 104].

В умовах формування нової генерації професійно підготовлених і політично незалежних публічних службовців важливим є врегулювання низки питань, які так чи інакше переплітаються з поняттям службової дисципліни. Службову дисципліну необхідно розглядати як елемент службової етики публічних службовців, а дієвим засобом її забезпечення є встановлення відповідальності публічного службовця за доручену справу.

На нашу думку, до причин і умов, які сприяють учиненню дисциплінарних проступків та інших правопорушень працівниками органів внутрішніх справ, потрібно зарахувати такі: низький рівень заробітної плати, непрофесіоналізм; неякісне вивчення кандидатів на службу, зокрема їхніх морально-ділових якостей і психофізіологічних особливостей; неналежна перевірка та реагування на наявну негативну інформацію щодо працівників органів внутрішніх справ; відсутність належного контролю безпосередніх керівників (начальників) за поведінкою підлеглих, виконання ними службових завдань у робочий час, їх необізнаність про умови життя й потреби особового складу; велике навантаження; непорозуміння з керівниками (начальниками) тощо.

Отже, законність і дисципліна в органах внутрішніх справ досягаються шляхом виховання у працівників органів внутріш-

ніх справ високих моральних і ділових якостей, свідомого ставлення до виконання службових обов'язків; виробленням високого професіоналізму; повсякденною вимогливістю начальників до підлеглих, постійною турботою про них, виявленням поваги до їхньої особистої гідності, забезпеченням соціальної справедливості.

Наступною виокремленою складовою юрисдикційної діяльності є розгляд скарг громадян або юридичних осіб щодо корупційних виявів у діях працівників органів внутрішніх справ. Робота зі зверненнями громадян і їх особистий прийом є важливим напрямом діяльності органів внутрішніх справ, засобом отримання інформації з питань, зарахованих до їхньої компетенції, однією з форм зміцнення й розширення зв'язків органів внутрішніх справ із громадськістю щодо боротьби із корупцією, містить такі складові: приймання, реєстрація та первинний розгляд звернень громадян; вирішення звернень і надання відповідей авторам; контроль за станом роботи зі зверненнями; узагальнення й аналіз звернень громадян; використання результатів аналізу в практичній діяльності.

Аналіз правових актів у сфері правового регулювання звернень громадян дав змогу сформулювати такі правила провадження за скаргами громадян: дотримання порядку прийому та реєстрації скарг громадян; обов'язковість розгляду відповідними органами й посадовими особами скарг громадян; дотримання органами й посадовими особами передбачених нормативними актами прав громадян під час розгляду їхніх скарг і належне виконання компетентними особами передбачених законодавством обов'язків щодо розгляду скарг громадян; дотримання передбачених нормативно-правовими актами термінів розгляду скарг громадян; безоплатність розгляду скарг громадян.

Предметом адміністративної юрисдикції органів внутрішніх справ є розгляд і вирішення справ про адміністративні правопорушення стосовно посадових осіб за недотримання вимог антикорупційного законодавства.

Уважаємо, що під час оцінювання результатів юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ в зазначеному напрямі необхідно аналізувати такі показники, як динаміка загальної кількості адміністративних порушень; поширеність різних видів правопорушень; категорії посадових осіб, які найбільше часто їх учиняють; кількість осіб, підданих адміністративним стягненням, а також структура цих стягнень по видах; ефективність адміністративної практики, її вплив на загальні результати профілактики правопорушень; дотримання законності під час адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Ведучи мову про контрольно-наглядову діяльність органів внутрішніх справ, варто зазначити, що остання становить сукупність юридично визначених процедур, здійснюваних посадовими особами органів внутрішніх справ щодо перевірки відповідності фактичного стану впорядкованості суспільних відносин за участі невідповідних суб'єктів правовим розпорядженням і вимогам законодавства у сфері забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства й держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку.

У розрізі контрольно-наглядової діяльності корупція може мати місце як наслідок відмови провести перевірку, неналежного проведення перевірок і приховування фактів учинених порушень, проведення перевірок виключно з метою отримання незаконної вигоди.

Отже, з метою мінімізації корупційних ризиків під час здійснення працівниками органів внутрішніх справ контрольно-наглядової діяльності особливу увагу потрібно звертати на

з'ясування таких питань: чи не надають будь-які переваги й не виявляють корисливу прихильність у стосунках із окремими фізичними та юридичними особами, політичними партіями; чи не виявляють упередженість при прийнятті певних рішень під час виконання своїх службових обов'язків; чи не виявляють свавілля або байдужість до правомірних звернень і вимог громадян, їхніх об'єднань, а також юридичних осіб, не допускають виявів бюрократизму, не поводиться так, що дискредитують органи внутрішніх справ; чи забезпечують під час виконання своїх повноважень раціональність, ефективність і економічність використання матеріальних та фінансових ресурсів, які їм доручені; чи своєчасно й точно виконують рішення органів внутрішніх справ або розпорядження та вказівки своїх керівників; чи діють у межах своїх повноважень (у разі одержання доручення, яке суперечить чинному законодавству, посадова особа має невідкладно в письмовій формі повідомити про це керівникові, який дав доручення, а в разі наполягання на його виконанні – повідомити вищу за посадою особу або відповідні компетентні правоохоронні органи, що ведуть боротьбу з корупцією); чи не використовують довірену державну таємницю, іншу інформацію з обмеженим доступом, установлену Законами України: «Про інформацію» та «Про державну таємницю», для власних інтересів або інтересів інших осіб шляхом порад чи рекомендацій; чи не сприяють, використовуючи своє службове становище, фізичним і юридичним особам у провадженні ними підприємницької діяльності, а також в отриманні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів або пільг з метою одержання за це для себе, своїх родичів або інших осіб матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг; чи не займаються підприємницькою діяльністю безпосередньо або через посередників чи підставних осіб, не виступають повіреними третіх осіб у справах державного органу, у якому працюють, а також не виконують роботу на умовах сумісництва (крім наукової, викладацької, творчої діяльності, а також медичної практики); чи не входять самостійно, через представника або підставних осіб до складу правління або інших виконавчих органів підприємств, кредитно-фінансових установ, господарських товариств, організацій, спілок, об'єднань, що провадять підприємницьку діяльність; чи не відмовляють фізичним і юридичним особам в інформації, надання якої передбачено правовими актами, не затримують її навмисно, не надають недостовірну чи неповну інформацію; чи не вимагають (не приймають) від фізичних і юридичних осіб подарунки, послуги або будь-які інші переваги, які є чи можуть виглядати як винагорода за рішення або дії, що належать до їхніх службових обов'язків; чи не втручаються, використовуючи своє службове становище, у діяльність інших органів або посадових осіб з метою перешкодити виконанню ними своїх повноважень; чи не надають незаконні переваги фізичним або юридичним особам під час підготовки й прийняття нормативно-правових актів або рішень.

У свою чергу, варто виокремити корупційні ризики під час здійснення контрольно-наглядової діяльності працівниками органами внутрішніх справ: необґрунтовано широкі втручальні повноваження органів внутрішніх справ щодо припинення/заборони діяльності; існування необґрунтованих повноважень щодо проведення перевірок «на місці» («на об'єкті»); спрямованість діяльності органів внутрішніх справ на покарання (стягнення штрафів), а не на усунення порушень чи запобігання їм; необґрунтовано широкі повноваження органів внутрішніх справ щодо безперешкодного отримання інформації, доступу до предметів і документів, приміщень, земельних ділянок; наявність повноваження щодо стягнення штрафу на місці вчинення про-

ступку; збіг складів правопорушень, передбачених КУпАП і багатьма галузевими законами, які караються штрафами різних розмірів [8, с. 114].

Висновки. Загалом варто констатувати, що корупційні ризики в діяльності органів внутрішніх справ мають системний характер і становлять найбільшу небезпеку для реалізації прав громадян у взаєминах із останніми у сфері надання адміністративних послуг, здійснення контролю та нагляду.

Література:

1. Мартиненко О. Запровадження основних принципів захисту прав людини у реформуванні органів внутрішніх справ / О. Мартиненко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://search.ukr.net/?go=http%3A%2F%2Fspace.nbuv.gov.ua%2Fbits/tream%2Fhandle%2F123456789%2F28690%2F17-Martynenko.pdf%3Fsequence%3D1>.
2. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР / Н.Г. Салищева. – М. : Юрид. лит., 1964. – 158 с.
3. Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти / Н.Ю. Хаманева. – М. : Ин-т государства и права РАН, 1997. – 214 с.
4. Адміністративна юрисдикція в АПК України : [навч. посіб.] / [В.І. Курило, В.К. Шкарупа, О.Ю. Піддубний] ; за ред. В.К. Шкарупи. – К. : Magicstr, 2008. – 688 с.
5. Гусаров С.М. Організаційно-правові засади адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ : [моногр.] / С.М. Гусаров. – Х. : Золота миля, 2009. – 408 с.
6. Бандурка А.М. Административный процесс : [учебник] / А.М. Бандурка, Н.М. Тищенко. – Х. : Изд-во НУВД, 2001. – 352 с.
7. Шатрава С.О. Щодо розуміння дисциплінарного провадження в органах прокуратури : питання теорії та практики / С.О. Шатрава // Юридичний науковий електронний журнал. – 2014. – № 3. – С. 101–104. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.lsej.org.ua/3_2014/29.pdf.
8. Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності в Україні / [І. Коліушко, В. Тимошук, О. Банчук та ін.]. – К. : ФОП «Москаленко О.М.», 2009. – 196 с.

Шатрава С. А. Юрисдикционные и контрольно-надзорные полномочия органов внутренних дел: понятие, сущность и минимизация коррупционных рисков при их осуществлении

Аннотация. Стаття посвящена дослідженню сутності юрисдикційних і контрольно-надзорних повноважень органів внутрішніх дел і мінімізації коррупційних ризиків при здійсненні останніх. Доказано, що коррупційні ризики в діяльності органів внутрішніх дел носять системний характер і представляють найбільшу небезпеку для реалізації прав громадян во взаємодіях з останніми в сфері надання адміністративних послуг, здійснення контролю і нагляду.

Ключевые слова: юрисдикционная деятельность, контрольно-надзорная деятельность, органы внутренних дел, коррупционные риски, коррупция.

Shatrava S. Jurisdictional and oversight authority of the interior: concept, essence and minimize corruption risks during their implementation

Summary. The article investigates the nature and jurisdictional oversight authority of the Interior and minimize corruption risks during the latter. It is proved that corruption risks in the work of the police, which are systemic in nature and pose the greatest danger to the rights of citizens in relations with the latter in the area of administrative services, control and supervision.

Key words: jurisdictional activity, control and supervisory activities, law enforcement bodies, risks of corruption, corruption.