

УДК 351.746.3.

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ІНФОРМАЦІЙНОГО
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ
УКРАЇНИ**

Коваленко Ю. О.

**ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM OF INFORMATION SUPPORT
FOR COMBATING CORRUPTION IN LAW ENFORCEMENT BODIES OF
UKRAINE**

Kovalenko Yu. O.

Стаття присвячена аналізу адміністративно-правового механізму інформаційного забезпечення протидії корупції в сучасних правоохоронних органах України у статичному та динамічному контексті. Особлива увага приділяється структурі адміністративно-правового механізму розглядуваного інформаційного забезпечення. Ця система автором розглядається в якості узгодженої дворівневої цілісної системи елементів, нерозривно пов'язаних між собою, об'єднаних спільною основною метою існування відповідного адміністративно-правового механізму.

***Ключові слова:** інформаційне забезпечення, інформація, корупція, правоохоронний орган, протидія корупції.*

Постановка питання. Сучасна концепція демократичної правової держави ґрунтується на положенні про державу-гарант, особливість якої полягає в тому, що вона «не лише декларує загальнолюдські цінності, права та свободи особистості, але й провадить широкі заходи щодо їх реального втілення в життя». Правоохоронні органи загалом та поліція, зокрема, в цьому випадку – «один із основних інструментів держави у забезпеченні таких гарантій» [1, с. 77]. Загальновідомо, що особливою загрозою практичного впровадження загальнолюдських цінностей, прав і свободи людини є корупція, а особливо – корупція в органах влади, основними чи опосередкованими завданнями яких є протидія корупції. Намагаючись мінімізувати паразитарний вплив корупції на правоохоронні органи України, законодавець передбачає низку

адміністративно-правових засобів і способів протидії корупції (у межах адміністративно-правового механізму) в цих державних органах, зокрема, використовуючи з цією метою в якості ефективного інструменту інформацію.

При цьому, слід зауважити, що попри суттєве антикорупційне значення інформації та пов'язаних з нею адміністративно-правових засобів і способів протидії корупції, адміністративно-правовий механізм інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах України є ще малодослідженою проблемою в теорії адміністративного права.

Аналіз наукової літератури та невирішені питання. У контексті дослідження сутності адміністративно-правового механізму особлива увага українських дослідників та вчених



(С.М. Алфьорова, М.Ю. Бездольного, В.М. Гарашука, З.С. Гладуна, О.В. Ткаченка та ін.) закономірно звертається на питання адміністративно-правового механізму протидії корупції (серед іншого, у правоохоронних органах), проте, вчені не досягають спільної думки про те, що слід розуміти під цим механізмом. Приміром, вчений С.Г. Стеценко наголошує, що під адміністративно-правовим механізмом протидії корупції слід розуміти сукупність правових засобів, за рахунок яких реалізується правове регулювання відповідних суспільних відносин в межах адміністративного права, до якого входять як органічні, так і функціональні складові частини [2, с. 64]. Провідний український науковець З.С. Гладун вважає, що адміністративно-правовий механізм боротьби з корупцією включає в себе встановлення норм права, які забороняють вчинення корупційних діянь, а також запровадження заходів адміністративно-правової відповідальності у випадку їх скоєння, визначення переліку правоохоронних органів, що ведуть боротьбу із корупцією та їх повноважень [3, с. 5]. У свою чергу український вчений І.А. Дьомін наголошує на тому, що означеним механізмом є система адміністративно-правових засобів, спрямована на врегулювання суспільних відносин у процесі запобігання, а також протидії корупції, що є процесом, котрий складається із певних стадій (етапів) реалізації та елементів (складових частин) [4, с. 12]. Вказані підходи, безперечно, відображають різні об'єктивні прояви адміністративно-правового механізму боротьби з корупцією. Між тим, слід погодитись із Н.В. Шинкаренком, що основними рисами механізму адміністративно-правового запобігання корупції є наступні риси цього механізму: (1) розглядуваний механізм поєднує в собі такі елементи як: норми

адміністративного права, форми адміністративного права, методи адміністративного права, процедури реалізації адміністративно-правових норм і норми, принципи й методи, які безпосередньо стосуються запобігання корупції; (2) означений механізм спрямовано на врегулювання суспільних відносин у процесі запобігання корупції; (3) запобігання корупції – це недопущення, завчасне відвертання корупційних діянь; (4) цей механізм являє собою процес, що містить певні стадії (етапи) реалізації; (5) розглядуваний механізм містить наступні елементи: норми адміністративного права та їх зовнішнє вираження – джерела права, публічну адміністрацію, принципи діяльності публічної адміністрації, індивідуальні акти публічної адміністрації, адміністративно-правові відносини, форми адміністративного права, тлумачення норм адміністративного права, методи адміністративного права, процедури реалізації адміністративно-правових норм, принцип законності [5, с. 213–214].

Окрім того, що в наявній науковій літературі відсутній універсальний підхід до розуміння адміністративно-правового механізму протидії корупції, слід звернути увагу на те, що вченими ще комплексно не досліджувалась юридична сутність адміністративно-правового механізму інформаційного забезпечення протидії корупції, виявлення сутності якого становить мету цієї наукової статті.

Виклад основного матеріалу.

Адміністративно-правовий механізм у загальному сенсі є певною системою адміністративно-правових засобів і факторів, що: (1) виконують низку функцій держави, які покладаються на неї адміністративним законодавством держави (чи конкретизуються нормативно-правовими актами цієї галузі права); (2) передбачені нормами адміністративного законодавства



(також і суміжних галузей права) та, відповідно, підпорядковані загальній меті, завданням та загальноправовим і галузевим принципам цієї галузі права.

Зважаючи на викладене та підходи до розуміння понять і практичного вияву «механізму інформаційного забезпечення», «адміністративно-правового механізму інформаційного забезпечення» (зокрема, у працях О.В. Ільїних, Н.М. Ковалевої, О.Л. Корольчук, Р.Р. Ларіної, Т.О. Лукіної, С.С. Рогульського та ін.), зауважимо, що інформаційне забезпечення, певна річ, можна віднести до організаційних адміністративно-правових заходів, котрі впливають як на поведінку осіб, котрі уповноважені на виконання функцій держави, так і на поведінку членів суспільства, долучених до відповідної інформації (особливим чином вказане стосується питання, яке ми розглядаємо, адже інформація про стан корупції та стан протидії корупції у відповідному державному органі досить впливово діє на сьогочасне українське суспільство).

Таким чином, *адміністративно-правовий механізм інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах України* – це один з видів державно-правового механізму в інформаційній сфері, основні елементи якого врегульовуються нормами адміністративного законодавства, які закріплюють правові принципи, методи та порядок здійснення повноважними суб'єктами функцій з приводу збору, опрацювання, систематизації, зберігання, надання інформації про стан корупції та протидії корупції в правоохоронних органах України з використанням обраного комплексу технічних засобів, а також гарантування, забезпечення та оптимізації означених функцій.

Погодимось із тим, що «всі механізми являють собою впорядковану і організовану

систему, а, як відомо, кожна система має свою структуру. У своєму основному розумінні структура є внутрішньою побудовою будь-чого; це визначений склад елементів (компонентів) об'єкта» [6, с. 508]. З огляду на це, доходимо висновку, що *структура адміністративно-правового механізму інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах України* складається з наступних двох рівнів:

1. Основний рівень структури адміністративно-правового механізму інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах України. Цей рівень складається з наступних структурних елементів:

(1) суб'єкт інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах України, тобто, уповноважені на це суб'єкти;

(2) адміністративно-правові відносини з приводу задоволення інформаційної потреби у інформації про стан корупції та протидію корупції в правоохоронних органах України;

(3) норми адміністративного законодавства, котрими врегульовуються відносини з приводу здійснення інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах України;

(4) акти реалізації відповідних норм адміністративного законодавства, зокрема, накази, розпорядження про накопичення та систематизацію інформації про стан боротьби корупції у тому чи іншому правоохоронному органі України;

(5) гарантії інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах України, якими є заходи, засоби, форми, методи, за допомогою яких в практичну дійсність втілюється політику держави щодо інформаційного забезпечення протидії корупції у вказаних державних органах (зокрема, такими можна назвати сукупність засобів та процедур

збору, обробки, зберігання та надання відповідної інформації).

2. Додатковий рівень структури адміністративно-правового механізму інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах України. Цей рівень охоплює структурні елементи цього механізму, що хоча й не є обов'язковими елементами структури, проте, оптимізують, сприяють підвищенню ефективності функціонування розглядуваного адміністративно-правового механізму. До цих елементів можна віднести: (1) правову свідомість; (2) правову просвіту; (3) спеціальні освітні програми про неприпустимість корупції та корисливість інформаторства свідків корупційних правопорушень тощо.

Зважаючи на сформульоване визначення адміністративно-правового механізму інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах України та викладену нами дворівневу структуру цього адміністративно-правового механізму, може виникнути хибне уявлення про те, що окреслений адміністративно-правовий механізм є статичним, що не відповідає дійсності. Досліджуваний механізм є статичним (зокрема, якщо розглядати його в якості системи, структури), так і досить динамічним (головним чином, якщо аналізувати його в діяльнісному контексті, тобто, в якості практично здійснюваного процесу). Як динамічний процес адміністративно-правовий механізм інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах України складається із певних послідовних стадій (етапів), якими, власне, здійснюється відповідне інформаційне забезпечення.

Слід погодитись з тим, що інформаційне забезпечення загалом являє собою процес із певними стадіями (етапами): (1) котрі послідовно змінюють один одного; (2) в яких відповідні суб'єкти впливають на

інформацію для досягнення конкретних результатів (цілей). При цьому, процес інформаційного забезпечення, на думку російського вченого П.С. Пастухова та американського дослідника М. Лосавіо, починається саме з отримання значимої (для досягнення поставленої мети здійснення інформаційного забезпечення) інформації від її джерела або потенційного носія [7, с. 235]. У той час вчений В.М. Фінько, розглядаючи «елементарний інформаційний процес» («елементарну інформаційну систему») в органах внутрішніх справ, доходить висновку, що інформаційне забезпечення органів внутрішніх справ складається із наступних елементів-стадій: (1) генерація (створення джерелом повідомлень певного виду та властивостей; це, наприклад, записи, фотографії, аудіозаписи, електронні повідомлення, мовні повідомлення тощо); (2) перетворення (усунення несумісності властивостей інформації, викликані різною природою та/або організаційною формою, тобто приведення властивостей вихідної інформації однієї функції до властивостей вхідної інформації іншої функції); (3) передача (переміщення інформації по каналах зв'язку з одного місця в інше); (4) прийом (фіксація інформації, що надійшла в проміжних сховищах; організація цієї інформації для подальшої передачі або обробки – генерації нової інформації); (5) використання (семантична обробка інформації з метою предметної діяльності органів внутрішніх справ, зокрема, також і для генерації нової інформації); (6) зберігання (формування персональних масивів користувачів і групових масивів підрозділів органів внутрішніх справ; обробка інформації за запитом користувачів, пошук і видача інформації); (7) знищення (виключення подальшого використання інформації у предметній діяльності органів внутрішніх справ, враховуючи також в необхідних випадках



утилізацію носія інформації; семантичний аспект знищення складається в обробці інформації таким чином, що у результаті інформація втрачає предметно значимий зміст [8, с. 146].

У загальних рисах погоджуючись із викладеними позиціями з приводу діяльнійшої структури адміністративно-правового механізму інформаційного забезпечення, зауважимо, що адміністративно-правовий механізм інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах України об'єктивно відбувається у рамках наступних стадій (*etapів*):

(1) розроблення та прийняття адміністративно-правових нормативних актів, котрими у тій чи іншій мірі регламентується інформаційне забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах України та його втілення у практичну дійсність;

(2) формування цілей, завдань та, відповідно, меж діяльності системи інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах України;

(3) коректування та/або конкретизація мети та завдань інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах України в умовах тієї чи іншої оперативної обстановки, що постійно змінюється;

(4) визначення переліку необхідної інформації, баз для спостереження в межах інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах України;

(5) організація оперативного збору інформації щодо протидії корупції в правоохоронних органах України та її подальшого критичного опрацювання (перевірка «сумнівної» інформації, відхилення неналежної інформації, систематизація отриманих даних тощо), забезпечення належного зберігання, актуалізації;

(6) надання та отримання інформації щодо протидії корупції в правоохоронних органах України (безпосереднє задоволення інформаційної потреби у цій інформації);

(7) використання інформації щодо протидії корупції в правоохоронних органах України (зокрема, цим використанням може бути: вивчення причинної взаємодії досліджуваних факторів; корегування антикорупційних стратегій функціонування правоохоронних органів, зважаючи на характер отриманої інформації тощо);

(8) знищення чи архівування інформації щодо протидії корупції в правоохоронних органах України.

Зважаючи на викладене, наголосимо, що адміністративно-правовий механізм інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах є досить важливою частиною державної антикорупційної політики. Справа у тому, що проблема паразитарного впливу корупції на правоохоронні органи та поширення цього явища в окреслених органах не є проблемою певного відділку поліції чи слідчого ізолятору, а є проблемою усєї системи державних органів загалом та правоохоронних органів, зокрема. Відтак, поширення корупції на території нашої держави є загальнонаціональним питанням, що не може не викликати адекватної реакції з боку законодавця. Саме тому, організація та здійснення інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах нашої держави є одним з найбільш пріоритетних напрямків протидії вказаному явищу. Отже, значимість ролі вказаного механізму інформаційного забезпечення у загальних рисах проявляється в уможливленні встановлювання стану корупції у вказаних державних органах та коректування (згідно актуальним показникам ефективності здійснення антикорупційних заходів в правоохоронних органах) відповідних заходів антикорупційного

характеру, що застосовуються в цих органах влади (щонайперше, в антикорупційних органах). Конкретизуючи вагомість розгляданого адміністративно-правового механізму інформаційного забезпечення, зауважимо, що інформаційне забезпечення протидії корупції в розглянутих державних органах дозволяє:

(1) методично, систематично досліджувати комплекс причин, умов та факторів, що обумовлюють негативний характер і стан толерантного ставлення до корупції співробітників правоохоронних органів України;

(2) аналізувати інформацію про прояви, розповсюдженість (масштаби), стан та тенденції поширення паразитарного впливу корупції на правоохоронні органи, а також стан та тенденцію протидії цьому негативному явищу;

(3) прогнозувати можливі закономірності розвитку та проявів корупції у тих чи інших правоохоронних органах чи правоохоронних органах загалом;

(4) своєчасно розробляти актуальні та ефективні заходи та дії для достатнього реагування з метою мінімізації та нейтралізації чинників корупції в правоохоронних органах держави, що постійно модифікуються;

(5) створення й організація систематичної діяльності з обміну інформацією про стан корупції та протидії їй в правоохоронних органах між суб'єктами протидії корупції (щонайперше, між Національним антикорупційним бюро України, Національним агентством запобігання корупції та спеціалізованою антикорупційною прокуратурою) на різних рівнях (зокрема, також і на регіональному, міжнародному рівнях);

(6) дослідження, моніторинг та критичний аналіз державного та міжнародного досвіду протидії корупційним проявам в правоохоронних органах;

(7) вдосконалення форм і методів протидії екстремізму шляхом впровадження сучасних інформаційно-телекомунікаційних технологій, інформаційного та аналітичного забезпечення діяльності з протидії екстремізму державних органів виконавчої влади, антитерористичних комісій;

(8) систематичне вдосконалення (зокрема, актуалізація) нормативно-правової бази інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах держави;

(9) підвищення професійної підготовки співробітників і фахівців правоохоронних органів, що спеціалізуються у сфері протидії корупції в правоохоронних органах.

Висновки. Підводячи підсумок викладеному, наголосимо на тому, що досягнення достатньо високого рівня протидії корупції в правоохоронних органах України (щонайперше, у антикорупційних правоохоронних органах), а отже, і стійкості цих державних органів до паразитарного впливу корупції (тобто, досягнення найбільш можливого нетолерантного ставлення співробітників цих органів до корупції) у короткостроковій та у довгостроковій перспективі, виявляється у необхідній мірі можливим лише за наявності інформаційної насиченості самих правоохоронних органів, інших державних органів, громадянського суспільства про актуальний стан корупції та протидії корупції в правоохоронних органах України. При цьому окреслений антикорупційний вплив розглянутого адміністративно-правового механізму інформаційного забезпечення досягається не лише за рахунок накопичення та систематизації інформації про протидію корупції у відповідних державних органах.

Важлива антикорупційна роль вказаного адміністративно-правового механізму, як частини державної політики протидії корупції в Україні, виявляється в його динаміці, об'єктивний прояв якого не обмежується лише накопиченням і



систематизацією, архівуванням отриманої інформації, але й використовувати її в антикорупційній діяльності правоохоронних органів держави, зокрема, у процесі актуалізації стратегій, програм та планів дій щодо протидії корупції у відповідних державних органах. Таким чином, належна організація та практична реалізація адміністративно-правового механізму інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах України – це ключова умова досягнення успіхів у здійсненні державної політики щодо протидії корупції в нашій державі.

Література:

1. Парубчак І.О. Державне управління діяльністю органів внутрішніх справ: зарубіжний досвід для України // Вісник Академії митної служби України. Серія: Державне управління. 2015. № 1 (12). С. 76–81.
2. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посіб. Київ: Атика, 2007. 624 с.
3. Гладун З.С. Сучасні проблеми адміністративного права України і шляхи їх вирішення: проблемна лекція для магістрантів і студентів Юридичного інституту Тернопільської академії народного господарства. Тернопіль: Юрид. ін-т Терн. акад. народ. госп., 2000. 48 с.
4. Дьомін І.А. Адміністративно-правові засади запобігання та протидії корупції міліцією України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2010. – 16 с.
5. Шинкаренко Н.В. Адміністративно-правовий механізм запобігання корупції в органах поліції // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2016. № 4 (75). С. 209–215.
6. Слабунова Ю.В. Структура адміністративно-правового механізму забезпечення прав громадян органами прокуратури // Форум права. 2013. № 2. С. 508–512.
7. Пастухов П.С., Лосавіо М. Использование информационных технологий для обеспечения безопасности личности, общества и государства // Вестник Пермского университета. Серия: Юридические науки. 2017. Вып. 36. С. 231–236. DOI: 10.17072/1995-4190-2017-36-231-236.
8. Финько В.Н. Информационное обеспечение органов внутренних дел: системный анализ базовых понятий и определений // Вестник Воронежского института МВД России. 2007. № 3. С. 144–151.

References:

1. Parubchak I.O. Derzhavne upravlinnia diialnistiu orhaniv vnutrishnikh sprav: zarubizhnyi dosvid dlia Ukrainy // Visnyk Akademii mytnoi sluzhby Ukrainy. Serii: Derzhavne upravlinnia. 2015. № 1 (12). S. 76–81.
2. Stetsenko S.H. Administratyvne pravo Ukrainy: navch. posib. Kyiv: Attyka, 2007. 624 s.
3. Hladun Z.S. Suchasni problemy administratyvnoho prava Ukrainy i shliakhy yikh vyrishennia: problemna leksiia dlia mahistrantiv i studentiv Yurydychnoho instytutu Ternopilskoi akademii narodnoho gospodarstva. Ternopil: Yuryd. in-t Tern. akad. narod. hosp., 2000. 48 s.
4. Domin I.A. Administratyvno-pravovi zasady zapobihannia ta protydii koruptsii militsiieiu Ukrainy: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk. Kyiv, 2010. 16 s.
5. Shynkarenko N.V. Administratyvno-pravovi mekhanizm zapobihannia koruptsii v orhanakh politsii // Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho universytetu vnutrishnikh sprav. 2016. № 4 (75). S. 209–215.
6. Slabunova Yu.V. Struktura administratyvno-pravovoho mekhanizmu zabezpechennia prav hromadian orhanamy prokuratury // Forum prava. 2013. № 2. S. 508–512.
7. Pastukhov P.S., Losavyo M. Yspolzovanye ynformatsyonnykh tekhnolohiyi dlia obespecheniya bezopasnosti lychnosty, obshchestva y hosudarstva // Vestnyk Permskoho unyversyteta. Seriya: Yurydycheskye nauky. 2017. Выр. 36. С. 231–236. DOI: 10.17072/1995-4190-2017-36-231-236.
8. Fynko V.N. Ynformatsyonnoe obespechenye orhanov vnutrennykh del: systemnyi analiz bazovykh poniatiy y opredeleniy // Vestnyk Voronezhskoho ynstitutu MVD Rossyy. 2007. № 3. S. 144–151.

Коваленко Ю. А. Административно-правовой механизм информационного обеспечения противодействия коррупции в правоохранительных органах Украины. – Статья.

Статья посвящена анализу административно-правового механизма информационного обеспечения противодействия коррупции в современных правоохранительных органах Украины в статическом и динамическом контексте. Особое внимание уделяется структуре административно-правового механизма рассматриваемого информационного обеспечения. Эта система автором рассматривается в качестве согласованной двухуровневой целостной системы элементов, неразрывно связанных между собой, объединённых общей основной целью существования соответствующего административно-правового механизма.

Ключевые слова: информационное обеспечение, информация, коррупция, правоохранительный орган, противодействие коррупции.

Kovalenko Yu. O. Administrative and legal mechanism of information support for combating

corruption in law enforcement bodies of Ukraine. – Article.

The article is dedicated to the analysis of administrative and legal mechanism of the corruption combatting information support in modern legal enforcement's of Ukraine, both in static and dynamic contexts. The particular attention is paid to the administrative and legal mechanism structure of the mentioned information support. The author considers this system as a coherent, two-level integrated system of elements that are inextricably linked and united by the common key purpose of the corresponding administrative and legal mechanism existence.

Key words: information support, information, corruption, law enforcement agencies, to combat corruption.

Авторська довідка:

Коваленко Ю. О. - здобувач Міжрегіональної Академії управління персоналом.

Стаття надійшла до редакції: 24.12.2018р.

Рецензент: д.ю.н., професор М. І. Іншин.