

investigators' work evaluation [13, p.43]. However, standardization does not aim at establishing any production standards for militiamen.

Conclusions and recommendations for further research. Thus, the scientific organization of work is a continuous and dynamic process aimed at achieving the highest productivity of workers considering the nature and specifics of the tasks they complete based on scientific progress and best practices [14, p.78-79]. As we have considered, standardization of administrative work in internal affairs bodies often turns from a problem of "scientific organization of work" into the problem of "management" as a more general one, related to their organizational structure and regulatory functions of employees.

REFERENCES:

1. Degtyarev IL Actual issues of improving the style of work, culture and moral education of the officers of the internal affairs bodies. – K., 1977.- pp 72-74.
2. Shumilin B. Science and technology - at the service of the police // the Soviet militia, 1970. - № 8. - S. 14-15.
3. The scientific organization of labor and management. - M.: Economics, 1965. - 370 c.
4. The scientific management of society. Vol. 1. / Ed. VG Afanasyev. - M.: Thought, 1967. - 257 c.
5. Harutyunyan NH Improving scientific management // the Soviet state and the right. - 1969. - № 4. - S. 17-18.
6. Popov G.X. Technique of personal work. - M.: Moscow Worker, 1971. - P. 26-29.
7. VG Vishnyakov Law and scientific organization of administrative work. - M.: Knowledge, 1968. - 148 c.
8. Mist GA Management in the field of protection of public order. - M.: Ure. Literature, 1972. - 212 c.
9. About the order of payment pratsi pratsivnikiv organiv vnutrishnih right behind the robot in nichny hour: Mandate MVS Ukrainy od 30 kvit. 1992 p. Number 235. - K.: MVS of Ukraine, 1992. - 2 p.
10. Robert M. Bail social security today and tomorrow. - New York: Columbia University Press, 1978.
11. Anufriev M.I. About vdoskonalennya robots s Osobowa warehouse organiv vnutrishnih right / Formation, rozvitok vidomchoi osviti that science osnovni napryamki udoskonalennya pidgotovki kadriv Allied Ukraine: Materiali NAUKOVO-praktichnoi konferentsii 18 sichnya 2000 r. - Kharkiv: University vnutrishnih ref. - 2000. - P. 27-28.
12. Vahitov L. Panferov K. On the question of the number of employees of calculation procedure of passport machines // Soviet police. - 1971. - № 10. - S. 47-51.
13. Larin A. For scientific organization of labor inspector // Socialist legality. - 1966. - № 12. - S. 42-45.
14. Petkov VP Management i administruvannya: [The Teaching posibnik]: / pid zag. Ed. VP Petkova. - Kirovograd: KirYul HNUVS, 2010. – 303 p.

THE INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Petkov Valeriy Petrovych – Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of Ukraine, Professor of Civil and Legal disciplines of the Eastern University of Economics and Management.

УДК 343.353:343.35:001.5

ПОЛІТИЧНА КОРУПЦІЯ – ФЕНОМЕН СУЧАСНОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Надія АРМАШ (Київ)

У статті розглянуто поняття та сутність політичної корупції. Поняття «політична корупція», пропонується розуміти як одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, наділеній державно-владними повноваженнями в сфері формування державної політики, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей. такий підхід дозволить індивідуалізувати питання відповідальності за корупційні діяння та підвищити ефективність запобігання проявам політичної корупції серед державних політичних діячів. Визначені суб'єкти політичної корупції та їх характеристика.

Ключові слова: політична корупція, державна політика, суб'єкти політичної корупції, державний політичний діяч.

В статье рассмотрены понятие и сущность политической коррупции. Понятие «политическая коррупция», предлагается понимать как получение неправомерной выгоды или принятия обещания / предложения такой выгоды для себя или других лиц или соответственно обещание / предложение или предоставление неправомерной выгоды лицу, наделенному государственно-властными полномочиями в сфере формирования государственной политики, или по его требованию другим физическим или юридическим лицам с целью склонить это лицо к противоправному использованию предоставленных ему

служебных полномочий и связанных с этим возможностей. такой подход позволит индивидуализировать вопрос ответственности за коррупционные деяния и повысить эффективность проявлений политической коррупции среди государственных политических деятелей.

Ключевые слова: политическая коррупция, государственная политика, субъекты политической коррупции, государственный политический деятель.

The article discusses the concept and essence of political corruption. The concept of "political corruption" is proposed to be understood as obtaining of undue advantage or acceptance of promise / offer of such benefit for itself or others, or under promise / offer or providing undue advantage to a person endowed with state authority in the field of public policy, or at its request other natural or legal person to persuade that person to unlawful use of granted to him authority and related opportunities. This approach will individualize liability for corruption and improve prevention of political corruption among the state politicians.

Key words: political corruption, public policy, participants of political corruption, a state politician.

Постановка проблеми. Боротьба з корупцією в нашій державі останніми роками вже стала своєрідним квестом кожної нової влади. Змінюються механізми, суб'єкти, умови боротьби з корупцією, реформується законодавство, створюються нові системи по боротьбі з цим явищем, але, наразі, саме явище лишається непорушним. Наукова спільнота намагається долучатися до процесу виводу країни з корупційної дійсності, пропонуючи різноманітні методики, удосконалюючи термінологію та механізми роботи органів публічної влади.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. На сьогодні передумови, форми та способи вчинення корупційних правопорушень державними службовцями та відповідальність за них детально розкрита в науковій літературі. Розробки В.Я. Настюка, М.І. Хавронюка та багатьох інших науковців зробили суттєвий внесок у покращення ситуації в сфері попередження та боротьби з корупцією. А ось державні політичні діячі мають в своєму арсеналі досить суттєвий обсяг державно-владних повноважень, що є сприятливим середовищем для різних зловживань. Наприклад, реалізація дискреційних повноважень, незважаючи на їх невід'ємність від статусу державних політичних діячів, за умови порушення меж дискреції провокують появу особливого виду корупції – політичної корупції.

Мета статті. Зважаючи на рівень загрози для суспільства та держави, що несуть в собі прояви корупції в діях державних політичних службовців, пропонуємо визначити сферу політичної корупції предметом дослідження даної статті.

Виклад основного матеріалу. У літературі існують багато визначень такого явища, як політична корупція. «Політична корупція – це посадові зловживання суб'єктів, наділених політичною владою (політичних і державних діячів, публічних службовців вищого рівня), спрямовані на досягнення політичних цілей (утримання та зміцнення влади, розширення владних повноважень) та/або з метою збагачення» [1, с. 67]. «Політична корупція – це особлива форма боротьби за владу, в якій перемагають не політичні інтереси всіх груп суспільства, а багатомільйонні хабарі та інші види підкупу окремих політиків і партій. Політична корупція дозволяє конвертувати владу в капітал, а капітал – знову у владу» [2]. «До політичної корупції відносяться дії, щопов'язані з політичною сферою: виборчий процес, законотворчий, приватизаційний, бюджетний. Визначення та характеристика політичної корупції єдині в тому, що це явище притаманне всім державам світу і є невід'ємним атрибутом публічної влади. Володіння адміністративною владою є водночас можливістю для зловживання нею в будь-якій формі» [3, с. 72].

Нормативна база державно-правових відносин має на увазі чітке співвідношення засобів політичного адміністрування з його стратегічними й тактичними цілями. Корозійність у цьому процесі виявляється в тому, що при використанні нормативно закріплених засобів суб'єктами владарювання починають переслідуватися не передбачені законом цілі. Саме в деформації цілепокладання й мотиваційних засад політичної діяльності виявляється девіація, тобто відхилення від існуючих норм. А те, що це сама девіація, а не «коректування поставлених завдань відповідно до вимог моменту», свідчить той факт, що завуальовані під гарні демократичні гасла цілі при уважному дослідженні є корисливими й дискредитуючими саму ідею демократії [3].

Необхідно зазначити, що до суб'єктів політичної корупції (в юридичному сенсі) можна

віднести тільки тих осіб, серед повноважень яких є вироблення та реалізація державної політики в різних сферах народного господарства. У зв'язку із цим не можна погодитись з існуючою позицією зарахування до цієї категорії суб'єктів тих осіб, які «причетні» [4, с. 69] до вироблення та здійснення державної політики. Дійсно, «Словник української мови» дає таке визначення цього слова: «**Причетний**, *а, е, до кого — чого, рідше кому, чому*. Який має безпосереднє відношення до якої-небудь справи або до когось. Людина, яка має безпосереднє відношення до якої-небудь справи або до когось» [5, с. 97]. Складається враження, що використання цього слова при кваліфікації діянь «політичних корупціонерів» повністю забезпечує потребу правоохоронних органів у юридичному критерії при оцінюванні дій публічних службовців. Проте, виникає невиправдане розширення кола суб'єктів політичної корупції за рахунок осіб, які хоч і причетні до вироблення політики держави, але не напряму (шляхом прийняття владних рішень, вчинення юридично значущих дій), а побіжно (шляхом внесення подань, голосування тощо). Так з'являється обгрунтування досить широкого суб'єктного складу:

«На загальнодержавному рівні – це, насамперед, державні та політичні діячі, якими, зокрема, є Президент України, керівники та члени найвищих органів державної влади, керівники центральних органів виконавчої влади, народні депутати України, керівники політичних партій. До цієї категорії суб'єктів слід також віднести керівників і членів державних органів, які не належать до жодної з гілок державної влади та, маючи конституційний статус, діють як незалежні органи (Центральна виборча комісія, Вища рада юстиції (в подальшому Вища рада правосуддя), Рахункова палата тощо). Виходячи з правового статусу та реального впливу на здійснення повноважень державними та політичними діячами, до суб'єктів політичної корупції можна також зарахувати частину державних службовців першої категорій (зокрема, керівників центральних органів виконавчої влади, які не є членами Кабінету Міністрів України). На регіональному рівні (область, місто) до таких суб'єктів можуть бути віднесені керівники місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також депутати обласних і міських рад, тобто ті, на кого на регіональному рівні покладається організація забезпечення реалізації державної політики на місцях. Віднесення цих осіб до суб'єктів політичної корупції є певною мірою умовним, оскільки вони не є власне політиками. Однак при цьому вони в області чи місті репрезентують державну владу, є головними провідниками державної політики в регіонах країни» [6, с. 67-68]. На нашу думку, вже в самій наведеній аргументації закладений певний дуалізм розуміння політичної корупції: з одного боку йдеться про осіб, які уповноважені виробляти державну політику, з іншого – про осіб, котрі її реалізують. Такий підхід унеможливує конкретизацію в питанні розмежування політичної та неполітичної (адміністративної, звичайної) корупції. Оскільки при цьому до кола осіб, що реалізують державну політику, можна за певних умов віднести майже всіх публічних службовців (разом зі службовцями органів місцевого самоврядування) та ще частину посадових осіб приватного права за рахунок виконання ними делегованих повноважень органів державної влади та дії адміністративних договорів.

Погоджуючись у цілому з висновком про те, що «такий (політичний) статус зазначених осіб апіорі надає вчиненим ними корупційним діянням політичного характеру, навіть якщо вони вчиняються винятково з особистих (не політичних) мотивів» – ми не можемо погодитись із використанням мотиваційного моменту в контексті подальших авторських досліджень. Так, зазначається, що «у цьому випадку визначальним є офіційний статус суб'єкта правопорушення, що передбачає наявність у нього політичних та/або великих владно-розпорядчих (державних) ресурсів. Можливість неправомірного використання політичних і державних владних повноважень дозволяє вважати політичну корупцію особливим видом зловживання владою. У результаті політичної корупції відбувається обмін (у неправомірний спосіб) політичних і державних ресурсів на ресурси іншого роду: політичну підтримку, матеріальні блага, інші особисті та політичні вигоди» [7, с. 67]. На наш погляд, вести мову про мотив вчинення

корупційних діянь у цьому випадку є недоцільним. Для усіх корупційних діянь, незалежно від суб'єкта, об'єктивної чи суб'єктивної сторони відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-VII мотив є факультативною ознакою складу правопорушення і в усіх випадках він буде єдиний – корисливий.

Обов'язковою ознакою об'єктивної сторони є мета, яку вказаний Закон визначає, як «одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній в частині першій статті 4 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей» [8]. У будь-якому випадку політичність ані мети, ані мотиву для кваліфікації діянь не мають жодного значення. А ось що дійсно має значення, так це те, на що направлене протиправне діяння – об'єкт правопорушення. І якщо родовим об'єктом корупційних діянь має виступати державний лад, то безпосереднім об'єктом політичної корупції є політика держави у відповідній сфері.

Послідовність у визначенні юридичних термінів вимагає встановлення зв'язку поняття «політична корупція» з поняттям «державний політичний діяч», оскільки саме в такий спосіб є можливим індивідуалізувати відповідальність цієї специфічної категорії публічних службовців за корупційні правопорушення. *Політична корупція* – це одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе або інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, наділеній публічними державно-владними повноваженнями в сфері вироблення державної політики, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей.

Отже, вважаємо за доцільне зараховувати до кола суб'єктів політичної корупції осіб, які мають статус державного політичного діяча відповідно до чинного законодавства, або є такими за змістом займаної ними посади. Тим паче, що логіка законодавця збігається з нашою теорією, оскільки в згаданому нами Законі України «Про засади запобігання та протидії корупції» окремим пунктом виділені особи, які власне переважною більшістю відповідають загальним характеристикам державного політичного діяча: «а) Президент України, Голова Верховної Ради України, його Перший заступник та заступник, Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України, міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їх заступники, Голова Служби безпеки України, Генеральний прокурор України, Голова Національного банку України, Голова Рахункової палати, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим» [8]. Звичайно, деякі позиції виходять за межі статусу державного політичного діяча (наприклад, Президент України, Генеральний прокурор України), оскільки наміром законодавця не охоплювалось відмежування суб'єктів саме за ознакою наявності чи відсутності такого статусу, але як основу для визначення поняття «політична корупція» використовувати цей перелік цілком можливо.

Найбільш ґрунтовним національним дослідженням проблеми поширення політичної корупції в Україні стали напрацювання аналітиків Центру О. Разумкова. Серед інших цікавих та слушних висновків вчені акцентують увагу на необхідності розмежування політичної та бюрократичної корупції. За їх позицією, «головним критерієм розмежування політичної і бюрократичної видів корупції є їх місце у процесі вироблення та реалізації політики. Вважається, що політична корупція притаманна стадії вироблення політики (прийняття політичних рішень, створення «правил гри»), тоді як бюрократична («звичайна», «дрібна») – стадії імплементації політики (реалізації відповідних рішень). Запровадження цього критерію зумовлюється відмінностями в характері політичних (нормотворча діяльність) і бюрократичних (адміністративно-розпорядницька діяльність) функцій. Так, суб'єкти політичної корупції

можуть використовувати владу для встановлення правових норм, які відповідають їх приватним інтересам, закладати «обхідні шляхи» для ігнорування інших норм тощо. Корупційні ж дії суб'єктів бюрократичної корупції є порушенням встановлених норм і правил» [9].

Безумовно, характеристика посади залишає свій відбиток не тільки на адміністративно-правовому статусі особи, але й на її професійних можливостях. Не можна навіть уявно зіставити можливості міністра та рядового спеціаліста того ж міністерства. І тут виникає аналогія із передумовами розмежування адміністративних і політичних посад в Уряді. Неодноразово наголошували і ми [10, с. 45], і інші науковці [11, с. 71; 12, с. 9-13; 13, с. 307; 14, с. 39] на тому, що таке розмежування спрямоване на підвищення ефективності діяльності органів державної влади, деполітизацію державної служби і, в кінцевому рахунку, підпорядкування інтересів держави інтересам її громадян. Але чи могли наміри науковців спровокувати появу політичної корупції як явища? Адже найбільший відсоток і реальна можливість вчинити політичні корупційні дії не у представницьких органах, а саме в уряді, де сконцентровані майже всі реальні важелі впливу в державі. Проте, науковці не мають стосунку до появи такого деструктивного явища в нашій державі, та й сам принцип розмежування політичних та адміністративних посад є скоріше чинником, що має гальмувати поширення корупції як такої.

Висновки. Врешті, поняття «політична корупція», пропонується розуміти як одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, наділеній державно-владними повноваженнями в сфері формування державної політики, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей. такий підхід дозволить індивідуалізувати питання відповідальності за корупційні діяння та підвищити ефективність запобігання проявам політичної корупції серед державних політичних діячів.

БІБЛІОГРАФІЯ

1. Мельник М. Політична корупція: сутність, чинники, засоби протидії / М.І. Мельник // Національна безпека і оборона. – № 7, 2009. – С. 67–72.
2. Міщенко С. Політична корупція: український діагноз [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.intellect.org.ua/index.php?lang=u&material_id=43704&theme_id=7223
3. Дерєга В.В. Політична корупція: визначення та особливості / В.В. Дерєга // Наукові праці. Серія «Політологія», 2009. – Том 110. Випуск 97. – С. 72–76.
4. Чушлинов А.Е. Административный ресурс как специфическая форма политической коррупции: специализированный учебный курс / Под ред. доц. Е.В. Кобзевой. – Саратов : Саратовский Центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции, 2004. – 50 с.
5. Мельник М. Політична корупція: сутність, чинники, засоби протидії / М.І. Мельник // Національна безпека і оборона. – № 7, 2009. – С. 67–72.
6. Словник української мови / За заг.ред. І. Білодіда. – Т. 8. – Київ : «Наукова думка», 1977. – 832 с.
7. Мельник М. Політична корупція: сутність, чинники, засоби протидії / М.І. Мельник // Національна безпека і оборона. – № 7, 2009. – С. 67–72.
8. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України № 3206–VI від 07.04.2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011, № 40. – Ст.404.
9. Політична корупція в Україні: суб'єкти, прояви, проблеми протидії / Інформаційно–аналітичні матеріали до фахової дискусії «Політична корупція в Україні: стан, чинники, засоби протидії» 27 листопада 2009 р. – К. : Центр Разумкова, 2009. – 90 с.
10. Армаш Н.О. До питання розмежування посад державних політичних діячів та державних службовців / Н.О. Армаш // Форум права. – № 1, 2012. – С. 45–51.
11. Авер'янов В.Б. Кодифікація адміністративного законодавства: нове бачення перспективи / Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – С. 43–47.
12. Концептуальні засади взаємодії політики й управління : навч. посіб. / авт. кол. : Е.А. Афонін, Я.В. Бережний, О.Л. Валецький та ін. ; за заг. ред. В.А. Ребкала, В.А. Шахова, В.В. Голубь, В.М. Козакова. – К. : НАДУ, 2010. – 300 с.

13. Мельниченко В.І. Політична нейтральність і професійність державної служби України / В.І.Мельниченко // Університетські наукові записки. – 2005, № 1–2 (13–14). – С. 302–307.

14. Мотренко Т. Особливості стосунків між політиками та вищими державними службовцями в перехідних демократіях / Т. Мотренко // Демократичний розвиток: вищі державні службовці та політико-адміністративні стосунки : Матеріали XVIII Міжнарод. Конгресу з підготовки вищих державних службовців (15–17 червня 2005 р., Київ) / Укл. С. В. Соколик. – К. : «К.І.С.», 2005. – С. 35–39.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРА

Армаш Надія Олексіївна – доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри конституційного, адміністративного, господарського права та процесу, Київський університет права НАН України.

УДК 342.922

ДИСПОЗИТИВНІСТЬ ТА ПУБЛІЧНІСТЬ ЯК ВЛАСТИВОСТІ ПРОВАДЖЕННЯ В СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Олександр МИКОЛЕНКО (Одеса)

Стаття присвячена розгляду таких особливостей провадження в справах про адміністративні правопорушення як диспозитивність та публічність. Аналізуються недоліки чинного законодавства України у цій сфері.

Ключові слова: принципи та властивості провадження, диспозитивність, публічність, провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Статья посвящена рассмотрению таких свойств производства по делам об административных правонарушениях как диспозитивность и публичность. Анализируются недостатки действующего законодательства Украины в этой сфере.

Ключевые слова: принципы и свойства производства, диспозитивность, публичность, производство по делам об административных правонарушениях.

The article considers such properties of proceedings of administrative violations as dispositivity and publicity. Shortcomings of the current legislation of Ukraine of this sphere are analyzed.

Keywords: principles and properties of the dispositive proceedings, publicity, legal proceedings of administrative violations.

Постановка проблеми. Поняття «диспозитивність провадження» та «публічність провадження» є суперечливими за змістом як в науці адміністративного права, так і в процесуальних юридичних науках. Частина науковців визнають «диспозитивність» і «публічність» принципами юридичного процесу, інша частина науковців розглядає їх не як принципи, а як категорії, що є значно більшими та вагомішими за принципи, а представники третьої частини науковців не визнають «диспозитивність» і «публічність» принципами юридичного процесу, оскільки їх не було нормативно закріплено у відповідних кодексах України [1, с. 27].

Не викликає сумніву той факт, що «публічність» превалює над «диспозитивністю» в будь-якому виді юридичного процесу. Навіть в цивільному процесі, де ініціатива щодо вчинення певних дій в основному надходить від учасників процесу (сторін, третіх осіб, захисника і ін.), держава виступає в якості арбітра в правовому спорі, а суд, який від імені держави здійснює свою діяльність, наділяється для цього відповідною компетенцією. Так публічна сутність провадження в справах про адміністративні правопорушення полягає сьогодні у відкритій заяві держави про свою виняткову компетенцію щодо вирішення питання про притягнення порушників до адміністративної відповідальності та обов'язку гарантувати під час провадження дотримання чинних законів, а також прав і свобод громадян.

«Диспозитивність» та «публічність» як невід'ємні властивості провадження в справах про адміністративні правопорушення майже не досліджувались в юридичній літературі. Хоча слід відзначити, що всі наукові праці, які присвячені проблемам провадження у справах про адміністративні правопорушення, так чи інакше розкривають різні аспекти прояву диспозитивності і публічності провадження на всіх його стадіях.