

правопорушника та профілактику правопорушень за допомогою праці в умовах трудового колективу (за методом досягнення мети). Однак варто внести доповнення у вигляді положень щодо заміни виправних робіт штрафом або ж адміністративним арештом з урахуванням характеру, змісту адміністративного проступку, особи правопорушника. Це лише позитивно вплинуло б на застосування виправних робіт, підвищило ефективність застосування цього виду адміністративного стягнення. Позитивно було б дещо розширити повноваження кримінально-виконавчої інспекції в разі, коли в правопорушника немає постійного місця роботи як фактичної бази відбування виправних робіт, шляхом надання зазначеному державному органу права спільно з місцевими органами державної влади залучати правопорушників під час відбування виправних робіт до виконання певних суспільно корисних робіт або ж обирати інше місце фактичного відбування адміністративного стягнення, вирішити питання відбування виправних робіт приватними підприємцями, учасниками колективних сільськогосподарських підприємств тощо.

Література

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення: [науково-практичний коментар тест / Р.А. Калужний, А.Т. Комзюк, О.О. Комзюк та ін.; 2-ге видання]. - К: Всеукраїнська асоціація видавців "Правова єдність", 2008. - 655 с.

2. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за окремі правопорушення: Закон України № 2744-VI від 2 грудня 2010 року. - [Електронний ресурс]: www.rada.gov.ua.

3. Закон України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху” від 24 вересня 2008 р. - [Електро-

ний ресурс]: www.rada.gov.ua.

4. Порядок виконання адміністративних стягнень у вигляді громадських робіт та виправних робіт: наказ Міністерства юстиції України № 474/5 від 19.03.2013 року. Офіційний вісник України. - 2013 р. - № 26. - С. 307. - Стаття 910, код акту 66521/2013.

5. Інструкція з діловодства в місцевому загальному суді: наказ Державної судової адміністрації України № 68 від 27.06.2006 р. Офіційний вісник України. - 2006 р. - № 31. / № 78, 2007, стор. 207 (Д1) / Стор. 273, стаття 2266.

6. Пісун І.І. Адміністративно-правові засади встановлення і застосування адміністративного арешту, виправних та громадських робіт: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 "Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право" / І.І. Пісун; Київський національний ун-т внутрішніх справ. - К., 2007. - 20 с.

7. Мозгова В.А. Історичний розвиток громадських робіт як вид кримінального покарання / В.А. Мозгова // Держава і право. - 2009. - Випуск 44. - С. 543-548.

8. Салманова О.Ю. Громадські роботи як вид адміністративного стягнення / О.Ю. Салманова // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. - № 3 (50). - 2010. - С. 205-210.

Ізбаш К.С.

кандидат юридичних наук,

*доцент кафедри адміністративного права та адміністративного процесу ОДУВС
Надійшла до редакції: 05.04.2013*

УДК 342.9

ПРАВОМІРНІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ ЧЛЕНІВ КОЛЕГІАЛЬНОГО ОРГАНУ ЯК ОСНОВА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

Малін О. Л.

Створення реалізації дієвого механізму протидії корупції в діяльності державних органів потребує визначення теоретичних і практичних концептуальних шляхів їх вирішення за окремими напрямками. Це зумовлює більш предметно аналізувати й науково обґрунтовувати актуальні й складні питання формування умов правомірності діяльності членів колегіального органу.

Протидія корупції в діяльності державних органів завжди привертала увагу вчених, про що свідчать наукові публікації В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, А.М. Волющюка, С.В. Ківалова, В.В. Ковальської, С.О. Кузніченка, М.І. Мельника, Ю.М. Оборотова, Ю.І. Руснака, О.Ф. Скаун, Є.Л. Стрельцова, В.Я. Тація, Ю.М. Тодики, М.І. Хавронюка, Ю.С. Шемшученка, В.Ю. Шильника.

Метою статті є формування умов правомірності діяльності членів колегіального органу як основ запобігання корупції.

Загальновідомим є твердження, що застосування права є однією з форм реалізації права, яка передбачає

втілення в життя правових норм шляхом здійснення суб'єктом застосування права державновладної або публічновладної, організуючої, творчої діяльності щодо вирішення конкретних правотворчих і правозастосовних завдань та прийняття владних рішень.

Повноваження колегіальних органів публічної влади встановлюються законами України й величезною кількістю підзаконних актів. Існування такого великого обсягу нормативних джерел пов'язано з тим, що галузеві закони змушені встановлювати норми, які б визначали роль кожного колегіального органу в регулюванні окремих суспільних відносин.

На нашу думку, неможливо встановити всі повноваження колегіальних органів в одному джерелі права. Кожен новий нормативно-правовий акт (закон чи підзаконний акт), який буде регулювати питання державного, соціально-економічного, культурно-духовного будівництва, чи будь-якого іншого галузевого управління, буде містити в собі положення, що мають визначати повноваження виконавчих органів місцевих рад, тобто розкривати їх роль у досягненні відповідної

мети поряд з іншими органами публічної влади.

Найчастіше важливим моментом при прийнятті управлінського рішення чи нормативно-правового акту колегіальним органом публічного права є співвідношення припустимого ризику й необхідності регулювання управлінської ситуації, існуючої в управлінській системі.

Проблема сутності категорії “умови правомірності діяльності” безпосередньо й нерозривно пов’язана з категорією “правомірна поведінка”, оскільки вона формується в певних соціальних умовах.

Правомірна поведінка - необхідна складова багатьох понять, як загальної теорії права, так і адміністративного права, а саме таких понять, як законність, правопорядок, соціальний механізм дії права, реалізація юридичних норм, правовий статус особи та багатьох інших.

Розглядаючи правомірну поведінку посадової особи члена колегіального органу публічного права, слід говорити про неї, як про обов’язковий компонент законності прийняття рішень колегіальним органом правопорядку, що досягається прийнятими рішеннями колегіальних органів, правового статусу самого колегіального органу та правового статусу його членів, механізму, способів і засобів підготовки й прийняття нормативно-правових актів і рішень тощо. Варто зауважити, що й саме право все більш оцінюється не інакше, як право в дії, право, здатне реалізовуватись у діяльності членів колегіальних органів, у правомірній поведінці.

На думку В.Н. Кудрявцева, правовою поведінкою є соціально значима поведінка людей, передбачена нормами права і яка породжує юридичні наслідки [1]. Правова поведінка може відповідати, а може суперечити діючим нормам права.

Як зазначає О.Ф. Скакун, правова поведінка проявляється у формі дій (вчинків), які впливають на стосунки суб’єктів, або у формі бездіяльності, яка, навпаки, ніяких змін у стані суспільних відносин не спричиняє [2, 464].

Останнє твердження викликає сумнів, оскільки досить часто бездіяльність одних суб’єктів унеможливує реалізацію своїх прав і свобод іншими суб’єктами (досягнення певних цілей, задоволення життєвих потреб призводить до відповідних втрат тощо), а це безпосередньо впливає на суспільні відносини, що спричиняє юридичні наслідки.

Є.Ю. Зарубаєва зауважує про існування “юридично байдужої” чи “юридично нейтральної” поведінки. На її думку, така поведінка або не потребує правової регламентації, або законодавець навмисно залишає для особи свободу дій, свободу вибору варіанту поведінки відповідно до інтересів цієї особи [3, 12]. Аналогічної позиції дотримується А.С. Шабуров, який пропонує виділити наступні види правової поведінки:

- 1) правомірну - суспільно-корисну поведінку, яка відповідає правовим приписам;
- 2) правопорушення - суспільно-шкідливу поведінку, яка порушує вимоги правових норм;
- 3) зловживання правом - суспільно-шкідливу поведінку, однак, яка здійснюється в рамках правових норм;
- 4) об’єктивно протиправну поведінку - яка не наносить шкоди, але здійснюється з порушенням правових приписів [4].

Розділяючи твердження А.С. Шабурова, що юридична категорія “зловживання правом” існує як самостійний вид правової поведінки, до того ж відмінна від правомірної, ми одночасно вважаємо, що поведінка, яка здійснюється в рамках правових норм, завжди залишається правомірною, однак використання своїх прав у недозволеній спосіб суперечить призначенню права, внаслідок чого завдаються шкода суспільству, державі, окремій особі. Такі твердження ми базуємо на вченні О.Ф. Скакун, яка також визначила зловживання правом як особливий вид правової поведінки, яка може:

- не характеризуватися явною протиправністю;
- виражатися в соціально шкідливій поведінці уповноваженої особи, яка спирається на належне їй суб’єктивне право;
- виражатися у виході особи за межі встановленого законом обсягу суб’єктивного права, що спричиняє перекурення призначення права [2].

Спірним вважаємо виокремлення “об’єктивно протиправної” поведінки, як окремого виду правової поведінки. Протиправна поведінка може не порушувати прав особи, проте порушення будь-якого припису завжди наносить шкоду охоронюваним законом суспільним відносинам, а отже, завжди залишатиметься протиправною.

Отже, “об’єктивно протиправна поведінка” посадової особи, хоча й не характеризувалася явною протиправністю, однак мала вираз соціально шкідливої поведінки уповноваженої особи, яка спирається на належне їй суб’єктивне право та виходила за межі встановленого законом обсягу суб’єктивного права особи, що спричинило перекурення призначення права.

Колегіальний орган державної влади в будь-яких правовідносинах виступає як адміністративний орган, що діє в рамках правових приписів. Правові приписи не завжди встановлюють чітко регулювання поведінки, як члена колегіального органу - окремого суб’єкта адміністративних правовідносин, так і органу загалом, створюючи умови для відсутності повної, чітко виписаної компетенції. В окремих випадках, за обставин відсутності чітких критеріїв оцінювання ситуації чи матеріалів справи, яку провадить колегіальний орган, у членів колегіального органу виникають дискреційні повноваження щодо прийняття управлінських рішень.

Дискреційне право - це право, що дає можливість діяти за своїм розсудом, що не залежить від конкретних зобов’язань. Юридична наука характеризує дискреційне право, як волю органів влади оцінювати ситуації та приймати по них рішення [5]. У цьому разі їм наданий простір, тому що вони можуть робити вибір між декількома варіантами рішеннями.

Одним з аспектів вирішення проблеми застосування дискреційних прав членами колегіального органу та, відповідно, захисту прав і свобод громадян, які порушені під час реалізації цих повноважень, є визначення їх меж.

Подібно тому, як обов’язкова компетенція не завжди буває повною, так і дискреційний розсуд під час прийняття рішення не є абсолютним правом - він має певні рамки. Але в юридичному плані навіть при формальній наявності дискреційного права воля суб’єкта колегіального органу обмежується цілою низкою чинників, які визначають поведінку суб’єктів

публічного права як рамкову.

На думку французького адміністративіста Гі Бребана, дискреційні повноваження означають свободу адміністративного органу оцінювати ситуації й приймати по них рішення. Такі повноваження надають суб'єктам адміністрування простір у здійсненні вибору між вільними рішеннями. Вони вправі діяти або не діяти, а коли діють, то можуть вибирати один або декілька з можливих варіантів дій [6, с.192].

Колегіальний орган публічного права, реалізуючи свої дискреційні повноваження, зобов'язаний передусім правильно оцінювати ситуацію й наявні у справі факти та застосовувати до встановлених фактів діючі правові норми, не допускаючи при цьому зловживання владою. Загальні інтереси та спільне благо, а не особисті корисливі чи корпоративні інтереси мають лежати в основі мотивації вибору рішення з можливих варіантів. А єдність дій колегіального органу владних повноважень не повинно виражати їх "корупційну солідаристську"¹ природу.

Не можна стверджувати, що обсяг дискреційних повноважень колегіальних органів публічної влади є досить широким. Проте навіть у представленому сегменті їхнє застосування породжує безліч можливостей для використання у власних потребах. Непрозорість процедур, нечіткість критеріїв вибору варіанту рішення в багатьох сферах державного управління призводить до адміністративного свавілля й посилення корупції [7, 113]. Передумовою цього є декілька факторів, один з яких - це застосування адміністративного розсуду в діяльності посадових осіб. Відсутність чіткої регламентації діяльності державних службовців щодо процедури здійснення службових повноважень, прийняття рішень, видачі офіційних документів; наявність у посадових осіб надто широких розпорядчо-дозвільних повноважень для прийняття рішень на свій розсуд, що дає їм можливість створювати зайві ускладнення, перебільшувати свою роль у вирішенні питань, пов'язаних зі зверненнями громадян - ось деякі з основних організаційно-управлінських факторів, які впливають на подальший розвиток корупції.

Отже, надання спеціальним суб'єктом публічного права незаконних переваг фізичним чи юридичним особам у зв'язку з підготовкою проектів, виданням нормативно-правових актів і прийняттям рішень, затвердженням (погодженням) висновків може набувати характеру корупційних лише в тому разі, коли такі дії мали місце в умовах спеціальної, законодавчо визначеної процедури.

Правомірність діяльності членів колегіального органу під час прийняття управлінських рішень має регламентуватися нормами права, що знаходяться в рамках (межах) їх компетентної й відповідають Конституції України, законам України та підзаконним нормативним актам.

Умовами правомірності діянь членів колегіальних органів під час прийняття управлінських рішень є, на нашу думку, виключно ті, які характеризують їх

діяльність як форму реалізації адміністративних (управлінських) повноважень, такими слід вважати:

1) спрямованість дій членів колегіального органу на досягнення суспільно корисної мети;

2) інституційні зв'язки, що породжують єдність колегіального органу владних повноважень, мають не корупційну солідаристську природу, а встановлені нормами права;

3) юридично-наукова й технічно-процедурна обґрунтованість вчинених дій;

4) вчинювані дії не мають переходити в завідоме спричинення шкоди;

5) вчинювані дії не можуть порушувати прямої заборони, передбаченої нормою права;

6) діями завідомо не створюється умови щодо надання незаконної переваги фізичним чи юридичним особам.

Література

1. Кудрявцев В.Н. Правовое поведение: норма и патология / В.Н. Кудрявцев - М.: Наука, 1982. - 287 с.

2. Скаун О.Ф. Теорія держави і права [Підручник / Пер. з рос.] / О.Ф. Скаун - Харків: Консум, 2001. - 656 с.

3. Зарубаева Е.Ю. Правомерное поведение: Подходы к определению дефиниции, социальная значимость и типология // Сибирский Юридический Вестник - 2005. - № 1. - С 11-17.

4. Шабуров А.С. Теория государства и права [учебник для высш. учеб. завед.] / А.С. Шабуров. - М.: Юрист, 1998. - С. 418;

5. Резанов С.А. Використання дискреційних повноважень в діяльності органів державного управління // Форум права. Журнал. - 2009. - № 1. - С. 480-483. - [Електронний ресурс]: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09rcaodu.pdf>;

6. Брэбан Ги. Французское административное право / Г. Брэбан. - М.: Прогресс, 1988. - 512 с.

7. Гонцянж Януш. Адміністративна реформа: нездійснені мрії та втрачені можливості. Як знайти конструктивний шлях для реалізації основних компонентів адміністративної реформи? / Я. Гонцянж, Н.А. Гнидюк - Київ: Міленіум, 2002. - 136 с.

Малін О.Л.

Здобувач кафедри адміністративного
права та адміністративної діяльності ОВС
ОДУВС

Надійшла до редакції: 19.03.2013

¹ "Корупційний солідаризм" - дво- або багатосторонній протиправний зв'язки між групою посадових осіб, які ґрунтуються на поняттях "честі" а не права. Термін введений в науковий оборот Російським соціологом М.А Шабановою [М.А. Шабанова "Неправовая свобода" и социальная адаптация // Свободная мысль. Журнал. - 1999. - № 11.]