

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

ГУДКОВ Денис Володимирович



УДК 342.951

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ
ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ**

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

Автореферат
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

СУМИ – 2018

Дисертацією є рукопис.

Роботу виконано в Запорізькому національному університеті Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник: доктор юридичних наук, професор
Лук'янець Дмитро Миколайович,
Харківський національний університет
ім. В. Н. Каразіна,
професор кафедри державно-правових
дисциплін.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, доцент
**СТАРИНСЬКИЙ Микола
Володимирович**,
Сумський державний університет,
завідувач кафедри цивільно-правових
дисциплін та фінансового права;

кандидат юридичних наук,
заслужений юрист України
КІБЕЦЬ Віктор Олександрович,
Територіальне управління Державної
судової адміністрації в Сумській області,
начальник управління.

Захист відбудеться 25 червня 2018 р. о 12⁰⁰ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 55.051.07 Сумського державного університету за адресою: 40007, м. Суми, вул. Петропавлівська, 57, зала засідань вченої ради.

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Сумського державного університету за адресою: 40007, м. Суми, вул. Римського-Корсакова, 2.

Автореферат розісланий 25 травня 2018 року.

В. о. секретаря
спеціалізованої вченої ради



М. І. Логвиненко

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Упродовж останніх п'яти років національне законодавство у сфері запобігання і протидії корупції зазнало істотних змін. Необхідність такого реформування викликана багатьма причинами, основою яких є процес руху України в напрямку європейської інтеграції, що обумовлює необхідність реформування діяльності практично всіх державних інституцій. Важливим елементом побудови ефективної системи запобігання корупції є прийняття нових законодавчих актів, практична цінність яких може бути доведена лише в процесі та за результатами їх застосування. Цими обставинами обґрунтована висока увага з боку юридичної спільноти до новоприйнятих законодавчих актів та новостворених державних органів. Аналіз практичної діяльності правоохоронних органів у сфері запобігання і протидії корупції свідчить про неоднакове та, часом, помилкове застосування норм антикорупційного законодавства. Це відбувається не в останню чергу, тому що відсутнє належне наукове підґрунтя для формування системи знань про правові механізми запобігання та протидії корупції, а також для оперативного реагування на виявлені прогалини чи недоліки правового регулювання діяльності щодо запобігання та протидії корупції.

Крім того, юридична наука не встигає за швидким розвитком антикорупційного законодавства та власне й усієї системи запобігання та протидії корупції в державі. Проте, оскільки основний тягар правового регулювання заходів запобігання і протидії корупції покладений на адміністративне право, у цій галузі й концентрується переважна більшість проблемних питань.

У зв'язку з цим актуальність теми дисертаційного дослідження полягає в тому, що дана робота спрямована на дослідження саме адміністративно-правових механізмів запобігання і протидії корупції, а отже, на створення частини згаданого наукового підґрунтя, виявлення недоліків відповідного правового регулювання та формування пропозицій щодо його вдосконалення.

Фундаментальною та основоположною базою дослідження зазначеної проблематики є праці вітчизняних учених-юристів, що стосуються правового регулювання окремих аспектів діяльності, спрямованої на запобігання та протидію корупції в Україні, таких як С. Алфьоров, М. Бездольний, І. Дьомін, Д. Заброта, В. Завгородній, Т. Коломоєць, В. Кібець, В. Колпаков, А. Комзюк, О. Кузьменко, П. Лютіков, А. Манжула, М. Мельник, Р. Мельник, Д. Лук'янець, І. Нуруллаєв, С. Рогольський, М. Старинський, С. Стеценко, В. Тильчик, О. Ткаченко, Р. Тучак, І. Яцків та ін. Поряд із цим в Україні на цей час

значна частина праць вчених-юристів, присвячених дослідженню адміністративно-правових засобів запобігання і протидії корупції, певною мірою застаріла. Ці обставини й зумовили обрання теми дисертаційної дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційна робота виконана в рамках планів наукових досліджень Запорізького національного університету на 2014–2018 рр., комплексних наукових проєктів «Основні напрямки удосконалення законодавства України в умовах євроінтеграційних процесів» (номер державної реєстрації 0115U00710) та «Дослідження проблем теорії адміністративного права в умовах глобалізаційних процесів» (номер державної реєстрації 0115U00711).

Мета і задачі дослідження. Метою дисертації є визначення кола адміністративно-правових засобів запобігання і протидії корупції з урахуванням досвіду інших країн, аналіз чинних адміністративно-правових засобів запобігання і протидії корупції, виявлення особливостей та недоліків відповідного правового регулювання, а також формування пропозицій щодо його удосконалення. Для досягнення поставленої мети в дисертаційному дослідженні вирішувалися такі завдання:

- узагальнити підходи до визначення поняття та характерних ознак корупційних діянь;
- описати адміністративно-правовий механізм запобігання і протидії корупції та виділити його складові;
- охарактеризувати існуючі адміністративно-правові засоби запобігання і протидії корупції та виявити їх особливості;
- виявити проблеми практичного застосування адміністративно-правових засобів запобігання корупції, неузгодженості між нормами чинного законодавства, що створюють правові колізії у сфері запобігання корупції;
- запропонувати шляхи вдосконалення існуючих адміністративно-правових засобів запобігання корупції;
- проаналізувати склади адміністративних правопорушень пов'язаних з корупцією, та виявити їх особливості;
- розглянути механізм притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, визначити проблеми виявлення, фіксації таких правопорушень, а також притягнення до відповідальності винних осіб;
- проаналізувати зарубіжний досвід використання адміністративно-правових засобів запобігання корупції та визначити можливості його практичного застосування в національному законодавстві.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі запобігання і протидії корупції при застосуванні адміністративно-правових засобів запобігання корупції.

Предметом дослідження є адміністративно-правові засоби запобігання корупції.

Методи дослідження. В основу методологічного інструментарію дисертаційної роботи покладено фундаментальні, загальнонаукові та спеціальні методи.

Використання діалектичного підходу дало можливість забезпечити всебічність та конкретність дослідження, а також повноту та достовірність його результатів. Формально-юридичний метод в усій повноті засобів граматичного, логічного, систематичного та аксіологічного тлумачень змісту правових норм використовувався під час аналізу змісту обмежень (підрозділ 2.1), механізму запобігання конфлікту інтересів (підрозділ 2.3), складів адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією (підрозділ 3.1), провадження у справах про адміністративні правопорушення пов'язані з корупцією (підрозділ 3.3). Історико-правовий метод використано під час розгляду поглядів на зміст корупції в різні історичні періоди. Порівняльний метод використовували під час аналізу особливостей правового регулювання адміністративно-правових засобів запобігання і протидії корупції в зарубіжних країнах (підрозділи 1.1, 1.2). Системно-структурний метод використаний для виявлення співвідношення засобів запобігання корупції із загальним механізмом протидії корупції (підрозділ 1.3). Статистичний метод використовували під час аналізу судової практики у сфері запобігання корупції (підрозділи 2.3, 3.2).

Теоретичний аналіз дослідження ґрунтується на фундаментальних напрацюваннях представників загальної теорії держави та права, адміністративного й кримінального, філософії, сформульованих вітчизняними і зарубіжними фахівцями.

Нормативну основу цього дослідження становлять Конституція України, Конвенція ООН проти корупції, Конвенція про корупцію у контексті кримінального права, Конвенція про корупцію у контексті цивільного права, Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності та інші нормативно-правові акти у сфері запобігання корупції. Інформаційну та емпіричну основу роботи становлять узагальнення судової практики у сфері запобігання та протидії корупції.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є однією з перших комплексних наукових праць присвячених теоретичним та практичним проблемам адміністративно-правового механізму запобігання і протидії корупції в контексті його

придатності до практичного застосування під час реалізації існуючих засобів запобігання і протидії корупції. За результатами дослідження сформульовано та обґрунтовано нові теоретичні положення, висновки і пропозиції, що містять елементи наукової новизни, зокрема:

вперше:

- запропоновано авторський підхід до визначення системи адміністративно-правових засобів запобігання і протидії корупції, до яких відносять обмеження, встановлені Законом України «Про запобігання корупції», засоби антикорупційного контролю, механізм врегулювання конфлікту інтересів та адміністративну відповідальність за порушення, пов'язані з корупцією;

- законодавчо визначений правовий механізм врегулювання конфлікту інтересів розглянуто як адміністративно-правовий засіб запобігання корупції;

- в рамках адміністративно-правових обмежень, встановлених антикорупційним законодавством, виділено обмеження – заборони та обмеження – зобов'язання;

- виявлено прогалини в забезпеченні засобами адміністративної відповідальності додержання обмежень, встановлених Законом України «Про запобігання корупції», та запропоновано встановлення відповідальності за неповідомлення про потенційний конфлікт інтересів, нездійснення заходів щодо усунення підпорядкування близьких осіб, порушення обмежень після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави;

удосконалено:

- підходи щодо вдосконалення законодавства про запобігання корупції, які б допомогли уникнути правових колізій при застосуванні адміністративно-правових засобів запобігання і протидії корупції.

- погляди на зміст заборони щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності в частині неузгодженості понять із діючим трудовим законодавством. Зокрема, розглянуто можливість поширення меж цієї заборони на договори цивільно-правового найму;

- концептуальне бачення механізму врегулювання конфлікту інтересів, який би не був обмежений лише матеріальною складовою можливих конфліктних ситуацій;

- підходи щодо розуміння змісту провадження у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, зокрема акцентовано увагу на необхідності законодавчого закріплення механізмів виявлення та фіксації правопорушень, пов'язаних із корупцією;

набули подальшого розвитку:

- положення про домінування серед заходів запобігання корупції таких, що мають адміністративно-правову природу.

- положення про недостатність адміністративно-правових засобів у сфері запобігання і протидії корупції з огляду на те, що корупція – це багатоаспектне явище, яке залежить не лише від правового механізму врегулювання. Зокрема, констатовано нагальну потребу в розробленні загальнодержавних програм запобігання і протидії корупції з використанням правових та інших соціальних регуляторів з метою побудови правової культури громадян, нетерпимої до корупційних проявів;

- вчення про адміністративні правопорушення в частині особливостей складів правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Практичне значення одержаних результатів зумовлене можливістю використання окремих висновків дисертації, зокрема:

- у науково-дослідній роботі – для розвитку положень науки адміністративного права як підґрунтя для подальшого опрацювання проблем адміністративно-правових засобів запобігання і протидії корупції, підготовки науково-практичних коментарів до чинного законодавства України у сфері запобігання і протидії корупції (акт впровадження у наукову діяльність Сумського державного університету від 12 березня 2018 року);

- у правотворчій діяльності – для розроблення пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства у сфері запобігання і протидії корупції;

- у правозастосовній сфері – в процесі застосування адміністративно-правової відповідальності за виявлені порушення обмежень, встановлених Законом України «Про запобігання корупції» (акт впровадження у практичну діяльність Відділу протидії кіберзлочинам в Сумській області Слобожанського управління кіберполіції Департаменту кіберполіції Національної поліції України від 13 березня 2018 року);

- під час викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Кримінальне право» та «Адміністративна відповідальність», для підготовки підручників та навчально-методичних посібників (акт впровадження у навчальний процес Сумського державного університету від 17 січня 2018 року).

Апробація результатів дисертації. Узагальнені та сформульовані в роботі основні ідеї, положення й висновки доповідались і обговорювалися на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях і семінарах: «Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку» (м. Ужгород, 15–16 листопада 2013 р.); «Правове

регулювання суспільних відносин: актуальні проблеми та вимоги сьогодення» (м. Запоріжжя, 28–29 липня 2017 р.); «Національні та міжнародні стандарти сучасного державотворення: тенденції та перспективи розвитку» (м. Харків, 4–5 серпня 2017 р.); «Актуальні питання правової теорії та юридичної практики» (м. Одеса, 11–12 серпня 2017 р.); «Сучасні правові системи світу: тенденції та фактори розвитку» (м. Запоріжжя, 25–26 серпня 2017 р.).

Публікації. Основні результати дисертаційного дослідження викладено у п'яти статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України та наукових періодичних виданнях інших держав, та п'яти тезах наукових повідомлень на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається з вступу, трьох розділів, що містять 8 підрозділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Повний обсяг дисертації становить 249 сторінок. Список використаних джерел містить 150 найменування і розміщений на 16 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації, визначено її зв'язок із науковими програмами, планами, темами, розкрито мету й задачі, об'єкт і предмет, методи дослідження, окреслено наукову новизну та практичне значення одержаних результатів, наведено відомості щодо апробації результатів дослідження та публікацій.

Розділ 1 «Теоретико-правова характеристика засобів запобігання і протидії корупції» складається з трьох підрозділів.

У *підрозділі 1.1 «Поняття та ознаки корупції: загальнотеоретичний аспект»* розкриваються поняття корупції та її характерні ознаки, а саме:

1) суб'єктами відповідальності корупції можуть бути як державні службовці, так і будь-які інші особи;

2) корупція пов'язана з протиправним використанням наданих особам, уповноваженим на здійснення функцій держави, та іншим посадовим особам повноважень або протиправним наданням таким особам певних благ, пільг та інших переваг;

3) спеціальною метою корупції є матеріальна складова, тобто отримання певних благ, пільг, послуг та інших переваг як для себе, так і для третіх осіб.

У цьому підрозділі обґрунтовано розглядається корупція як багатоаспектне соціально-правове явище, а тому пропонується її поділ на такі види: 1) корупція в державному апараті – проблеми забезпечення в ньому надійності всіх складових управлінської

системи; 2) корупція в приватному секторі економіки; 3) корупція серед вищих посадових осіб держави, тобто корупція в державно-політичній системі, – головна проблема.

Обґрунтовано та проаналізовано основні чинники корупції та поділ їх за факторами: політичним, правовим, бюрократичним та економічним.

У підрозділі 1.2 «Засоби запобігання корупції у контексті історичного та міжнародного досвіду» аналізується історичний досвід боротьби з корупцією в інших країнах та можливість його трансформації в національне законодавство.

Розглядаються такі ефективні засоби протидії корупції, як відкритість влади, прозорість та зрозумілість процедур прийняття державних рішень, дієві механізми контролю за діяльністю державних органів із боку громадянського суспільства, свобода слова, свобода та незалежність засобів масової інформації.

Акцентується увага на усуненні причин, а не на боротьбі з конкретними проявами. Обґрунтовується необхідність у формуванні таких основ передової національної антикорупційної стратегії:

1. Сильна політична воля вищого керівництва держави до боротьби з корупцією і сформована на її основі єдина державна політика у сфері боротьби з корупцією, яка б передбачала комплекс заходів державного, політичного, економічного, соціального та правового характеру.
2. Організований соціальний контроль з боку громадянського суспільства за всією системою державного адміністрування (неодмінною умовою для цього є створення атмосфери прозорості) і забезпечена можливість порушення в цих рамках кримінального переслідування правопорушників.
3. Незалежність судової влади.
4. Жорстка підзвітність осіб, наділених владними повноваженнями, перед реально незалежним органом, що здійснює моніторинг чистоти діяльності державних службовців, а також наділений повноваженнями з притягнення до відповідальності посадовців незалежно від їх місця в ієрархічній структурі влади.

У підрозділі 1.3 «Види правових засобів запобігання і протидії корупції» пропонується поділ засобів запобігання та протидії корупції за галузевою належністю на дві великі групи, а саме засоби кримінально-правового характеру та засоби адміністративно-правового характеру.

Розкрито поняття механізму адміністративно-правового запобігання корупції як сукупність взаємопов'язаних адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється регулюючий вплив на суспільні відносини, в рамках яких існують ризики вчинення корупційних діянь.

Засоби запобігання і протидії корупції адміністративно-правового характеру розглядаються як невід’ємна складова механізму адміністративно-правового регулювання. У рамках адміністративно-правового механізму запобігання і протидії корупції виділяють дві основні групи адміністративно-правових засобів запобігання і протидії корупції. До першої можна віднести різноманітні попереджувальні заходи різної природи, а до другої – притягнення до адміністративної відповідальності в разі невиконання особами, уповноваженими на виконання функцій держави та прирівняними до них, відповідних попереджувальних заходів.

Розділ 2 «Види та особливості адміністративно-правових засобів запобігання корупції» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 2.1 *«Обмеження як адміністративно-правовий засіб запобігання корупції»* розглядається загальнотеоретичний підхід до визначення засобів адміністративно-правового регулювання як прийомів регулювання суспільних відносин, що є складовою механізму правового регулювання та визначаються характером припису, зафіксованому в адміністративно-правовій нормі, й засобами впливу на поведінку осіб.

У цьому підрозділі запропонована також класифікація засобів правового регулювання: 1) уповноваження чи надання дозволу; 2) зобов’язання; 3) заборона.

Розглядаються обмеження, встановлені Законом України «Про запобігання корупції» як адміністративно-правові засоби заборони. Акцентується увага на неузгодженості з іншими нормативно-правовими актами даного виду заборони в частині визначення робіт, на які не поширюється це обмеження. Виявлено недоліки в обмеженні щодо одержання подарунків, закріпленому в ст. 23 закону, а саме щодо прив’язки подарунків до джерела, тобто осіб або групи осіб; можливості близьких осіб безкарно бути посередником в отриманні подарунків. Також акцентується увага на проблемності виявлення подарунків у межах адміністративного провадження. Для обмеження встановленого ст. 27 Закону щодо роботи близьких осіб пропонується встановлення об’єктивної підстави, незалежної від волі сторін, розірвання трудових відносин.

У підрозділі 2.2 *«Заходи контролю як адміністративно-правові засоби запобігання корупції»* виокремлюються засоби контролю, встановлені національним законодавством.

Під час розгляду фінансового контролю як адміністративно-правового засобу контролю та протидії корупції акцентується увага на встановлених дуже широких повноваженнях Національного агентства з

питань запобігання корупції щодо встановлення порядку проведення повної перевірки декларацій, так і форми самої декларації.

Виявлено недолік в обмеженні відповідальності за подання завідомо недостовірних відомостей у декларації різницею від 100 до 250 мінімальних заробітних плат між задекларованими та достовірними відомостями.

Розглядається моніторинг способу життя як адміністративно-правовий засіб контролю. Обгрунтовано необхідність встановлення порядку моніторингу способу життя на рівні Верховної Ради України, замість зосередження даних повноважень лише в Національному агентстві запобігання корупції. Визначено моніторинг способу життя у контексті Закону України «Про запобігання корупції» та Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» як комплекс заходів, пов'язаних із отриманням інформації: про доходи і витрати суб'єкта та членів його сім'ї; про рухоме та нерухоме майно суб'єкта перевірки та членів його сім'ї як на території України, так і за її межами; про наявність банківських рахунків суб'єкта перевірки та членів його сім'ї, зокрема за межами України; про кількість, тривалість і вартість виїздів за кордон суб'єкта перевірки та членів його сім'ї для відпочинку чи подорожей (поза виконанням службових обов'язків); про наявність автотранспортних засобів, керуванням якими здійснюють суб'єкти перевірки та члени його сім'ї, рік випуску та приблизну вартість тощо.

У цьому підрозділі розглядається спеціальна перевірка щодо осіб, які претендують на зайняття посад, що передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, як засіб контролю. Виявлено недоліки цього засобу, що полягають у встановленні широких повноважень НАЗК в частині встановлення переліку посад з підвищеним корупційним ризиком, та у строках проведення перевірки.

У підрозділі 2.3 «Правові засади запобігання конфлікту інтересів» визначено, що конфлікт інтересів є передумовою вчинення будь-якого корупційного правопорушення, саме його врегулювання і повинно відігравати важливу роль у законодавчому регулюванні. Тому, механізм врегулювання конфлікту інтересів повинен мати важелі для недопущення корупційних правопорушень, серед яких повинно бути як моральне виховання суспільства, так і високий рівень відповідальності.

Аналізується досвід інших держав у питанні врегулювання конфлікту інтересів, можливість запровадження такого позитивного досвіду.

Пропонується розмежування уявного конфлікту інтересів від потенційного. Виділені такі характерні ознаки конфлікту інтересів:

- наявний ризик необ'єктивності посадової особи при реалізації своїх повноважень;
- суперечність між особистими інтересами посадової особи та публічними інтересами громадськості;
- здатність завдання шкоди законним інтересам суспільства.

Визначено такі передумови виникнення конфлікту інтересів посадової особи: 1) відсутність морального виховання посадової особи; 2) наявність у посадової особи повноважень, що передбачають прийняття рішень на підставі суб'єктивних оцінок; 3) відсутність або недосконалість системи звітності, контролю та діяльності посадових осіб; 4) відсутність механізму реального врегулювання виниклого конфлікту інтересів.

Розглянуто чинний механізм врегулювання конфлікту інтересів та запропоновано концептуальне бачення механізму врегулювання конфлікту інтересів, який би не був обмежений лише матеріальною складовою можливих конфліктних ситуацій.

Розділ 3 «Особливості адміністративної відповідальності за правопорушення пов'язані з корупцією» складається з двох підрозділів.

У підрозділі 3.1 *«Особливості складів адміністративних правопорушень пов'язаних з корупцією»* проаналізовано склади правопорушень, передбачених розділом 13-А Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Охарактеризовано основні елементи, властиві правопорушенням, пов'язаним з корупцією.

Основною характерною ознакою правопорушень, пов'язаних з корупцією, є те, що ці правопорушення не містять ознак корупції, а є порушенням заборон, встановлених Законом України «Про запобігання корупції», отже, дані правопорушення виокремлено з превентивною метою.

Акцентується увага на тому, що склади цих правопорушень перебувають у нерозривному зв'язку із засобами контролю та заборон, а тому виявлені недоліки чинних адміністративно-правових засобів негативно впливають на зазначені склади правопорушень.

У підрозділі 3.2 *«Проведення у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією»* аналізується процедура притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Акцентується увага на завданнях провадження в справах про адміністративні правопорушення, а саме: своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності до закону, забезпечення виконання винесеної постанови, а

також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності.

Звертається увага на обмеженості заходів забезпечення провадження.

У підрозділі аналізується стадія розгляду справ про притягнення до відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією у суді, та аргументовано необхідність визначення підстав для зупинення строку притягнення до адміністративної відповідальності у випадках ухилення в участі в судовому розгляді особи, щодо якої складено протокол про правопорушення, пов'язане з корупцією.

Акцентується увага на обмеженості кола учасників процесу, неможливості залучення спеціаліста. Обґрунтовано необхідність закріплення обшуку у провадженнях про правопорушення, пов'язані з корупцією.

ВИСНОВКИ

В результаті проведеного дисертаційного дослідження було сформовано авторський погляд на адміністративно-правовий механізм запобігання і протидії корупції з урахуванням особливостей правового регулювання в чинному законодавстві України всіх його структурних елементів, а саме адміністративно-правових засобів запобігання і протидії корупції, а також сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій, а саме:

1. Враховуючи досвід наукових досліджень, визначено характерні ознаки корупційних діянь, серед яких є:

– суб'єктами корупційних діянь можуть бути як державні службовці, так і будь-які інші особи, уповноважені на виконання функцій держави та прирівняні до них;

– корупція пов'язана з протиправним використанням наданих особам, уповноваженим на здійснення функцій держави та іншим посадовим особам, повноважень або протиправним наданням таким особам певних благ, пільг та інших переваг;

– спеціальною метою корупції є матеріальна складова, тобто отримання певних благ, пільг, послуг та інших переваг як для себе, так і для третіх осіб.

2. Механізм адміністративно-правового запобігання корупції – це визначена законом сукупність взаємопов'язаних адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється регулюючий вплив на суспільні відносини, в рамках яких існують ризики вчинення корупційних діянь.

3. Увесь спектр передбачених чинним законодавством України засобів запобігання та протидії корупції за галузевою належністю можна поділити на дві великі групи, а саме засоби кримінально-правового характеру та засоби адміністративно-правового характеру. Характерною особливістю засобів кримінально-правового характеру є те, що вони є засобами ретроспективної дії, тобто вони застосовуються до осіб, які вчинили корупційні злочини. Тобто до засобів кримінально-правового характеру відносять лише кримінальну відповідальність за корупційні правопорушення (злочини). На відміну від засобів кримінально-правового характеру практично усі засоби адміністративно-правового характеру спрямовані на усунення причин та умов вчинення корупційних злочинів, тому їх спектр є набагато ширшим.

4. У рамках адміністративно-правового механізму запобігання і протидії корупції можна виділити дві основні групи адміністративно-правових засобів запобігання і протидії корупції. До першої можна віднести різноманітні попереджувальні заходи різної природи, а до другої – притягнення до адміністративної відповідальності у разі невиконання особами, уповноваженими на виконання функцій держави та прирівняних до них, відповідних попереджувальних заходів. До адміністративно-правових засобів першої групи можна віднести: обмеження для осіб, уповноважених на виконання функцій держави та прирівняних до них; засоби запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; адміністративно-правові засоби контрольного характеру.

5. Серед обмежень як адміністративно-правовий засіб запобігання і протидії корупції можна виділити засоби заборони та зобов'язання осіб, уповноважених на виконання функцій держави та прирівняних до них. До заборон відносять: заборону щодо використання службових повноважень в особистих цілях, заборону щодо отримання подарунків, заборону щодо зайняття іншими видами оплачуваної діяльності, заборону роботи близьких осіб, заборону розголошувати інформацію, що стала відомою у зв'язку з виконанням службових обов'язків тощо. З іншого боку, до зобов'язань необхідно віднести обов'язок повідомлення безпосереднього керівника про конфлікт інтересів або обов'язок подання декларації про майновий стан, доходи та видатки.

6. Виявлено недоліки чинних адміністративно-правових засобів запобігання і протидії корупції та розроблено пропозиції щодо вдосконалення цих засобів, а саме:

– заборону щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, пропонується узгодити з чинним трудовим законодавством, шляхом встановлення чіткого переліку робіт, що не підпадає під цей

вид заборони. Розглядається можливість поширення меж цієї заборони на договори цивільно-правового найму, що мають разовий характер;

– обмеження щодо спільної роботи близьких осіб, передбачене ст. 27 Закону України «Про запобігання корупції», пропонується вдосконалити шляхом надання обом суб'єктам можливостей добровільного запобігання порушення в строки передбачені законом. При наявності рівних можливостей можна вести мову про рівну міру відповідальності як керівника, так і підлеглого. Акцентується увага на необхідності встановлення відповідальності за порушення цього обмеження, оскільки за відсутності відповідальності дієвість даного засобу зводиться нанівець;

– пропонується встановити відповідальність за порушення обмежень після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування, встановлених ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції». Крім того, розглядається можливість передбачити обов'язок для працевластців перевіряти найманого працівника на предмет впливу річного терміну з моменту припинення діяльності особи, уповноваженої на виконання функцій держави та заборони прийняття на роботу до впливу зазначеного строку, а також встановлення відповідальності і для самих роботодавців у разі прийняття на роботу таких осіб;

– при розгляді засобу заборони щодо отримання подарунків, встановленого ст. 24 Закону, обґрунтовано необхідність встановлення граничного розміру подарунків без прив'язки до джерел їх отримання;

– при встановленні обов'язку повідомлення про потенційний конфлікт інтересів, обґрунтовується необхідність встановлення відповідальності за порушення даного обов'язку. Акцентується увага на недоліках механізму врегулювання конфлікту інтересів, який зосереджений лише на врегулюванні приватного інтересу матеріального змісту.

7. Вбачається необхідність у доопрацюванні чинного Закону України «Про запобігання корупції» в частині закріплення механізму врегулювання конфлікту інтересів, за наявності приватного інтересу немайнового характеру, що буде повністю узгоджуватись із поняттям приватного інтересу, закріпленого ст. 1 Закону. Вважаємо, що подолання приватних інтересів немайнового характеру повинно бути сформульовано на вихованні нової генерації посадових осіб на підставі сформованих правил етичної поведінки.

8. Базовими засадами механізму врегулювання конфлікту інтересів як адміністративно-правового засобу запобігання і протидії корупції є: служіння суспільним інтересам; забезпечення прозорості та громадського аналізу; підвищення персональної відповідальності і

особистий приклад; створення організаційної культури, нестерпної до конфлікту інтересів.

9. За результатами аналізу особливостей складів адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, виявлено обмежену кількість складів правопорушень у співвідношенні до обмежень, встановлених Законом України «Про запобігання корупції». У зв'язку з цим запропоновано встановлення відповідальності за неповідомлення про потенційний конфлікт інтересів, не здійснення заходів щодо усунення підпорядкування близьких осіб, порушення обмежень після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави.

10. Існує ряд невирішених на сьогодні питань, пов'язаних зі статусом свідка та дачею ним пояснень. По-перше, процесуальна частина КУпАП не передбачає порядку виклику та обов'язку свідка з'явитися за викликом уповноваженого органу та відповідальності за неявку чи відмову свідка від дачі показів у справі про адміністративний проступок. По-друге, не встановлено, які відомості про свідка вносять до процесуальних документів. По-третє, не передбачено відповідальності свідка за дачу завідомо неправдивих показань у справі про адміністративний проступок, відшкодування шкоди, завданої внаслідок неправдивих показів. Питання про усунення зазначених прогалин, на наш погляд, необхідно вирішити у процесі внесення змін до чинного або розроблення нового КУпАП.

11. Є необхідним внесення змін до чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення, передбачивши процесуальну можливість обшуку приміщень на підставі відповідного рішення суду та вилучення незаконно отриманого майна як подарунків або іншої неправомірної вигоди. Без вилученого знаряддя правопорушення, процес доказування винуватості особи буде не повним та склад правопорушення буде недоведеним.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

1. Гудков Д. В. Конфлікт інтересів та шляхи його врегулювання в національному законодавстві. *Право і суспільство*. 2014. № 1. Ч.2. С. 124–128.

2. Гудков Д. В. Адміністративно-правові засоби заборони за законом України «Про засади запобігання і протидії корупції». *Правовий вісник Української академії банківської справи*. 2014. № 1. С. 43–49.

3. Гудков Д. В. Проблемні аспекти механізму врегулювання конфлікту інтересів у національному законодавстві. *Збірник наукових праць «Право та державне управління»*. 2017. № 1. С. 83–88.

4. Гудков Д. В. Недоліки механізму адміністративної відповідальності за правопорушення пов'язані з корупцією, як віддзеркалення недоліків Закону України «Про запобігання корупції». *Право і суспільство*. 2017. № 2. Ч.2. С. 76–80.

5. Гудков Д. В. Недоліки та переваги засобів фінансового контролю визначених Законом України «Про запобігання корупції». *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2017. № 2. С. 64–69.

6. Гудков Д. В. Конфлікт інтересів та шляхи його подолання в національному законодавстві. *Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Ужгород, 15-16 листопада 2013 р.). Ужгород: Інститут держави і права країн Європи, 2013. С. 135.

7. Гудков Д. В. Недоліки механізму адміністративної відповідальності за порушення обмеження щодо отримання подарунків. *Правове регулювання суспільних відносин: актуальні проблеми та вимоги сьогодення*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 28-29 липня 2017 р.). Запоріжжя: Запорізька міська Громадська організація «ІСТИНА», 2017. С. 71.

8. Гудков Д. В. Недоліки засобу фінансового контролю за Законом України «Про запобігання корупції». *Національні та міжнародні стандарти сучасного державотворення: тенденції та перспективи розвитку*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 4-5 серпня 2017 р.). Харків: Східноукраїнська наукова юридична організація, 2017. С. 34.

9. Гудков Д. В. Проблемні аспекти дієвості засобу заборони роботи близьких осіб за Законом України «Про запобігання корупції». *Актуальні питання правової теорії та юридичної практики*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 11-12 серпня 2017 р.). Одеса: Причорноморська фундація права, 2017. С. 59.

10. Гудков Д. В. Дієвість механізму адміністративної відповідальності за порушення заборони щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності передбаченої Законом України «Про запобігання корупції». *Сучасні правові системи світу: тенденції та фактори розвитку*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 25-26 серпня 2017 р.). Запоріжжя: Запорізька міська Громадська організація «ІСТИНА», 2017. С. 76.

АНОТАЦІЯ

Гудков Д. В. *Адміністративно-правові засоби запобігання і протидії корупції.* – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Сумський державний університет. – Суми, 2018.

Дисертація присвячена вивченню адміністративно-правових засобів запобігання і протидії корупції. Проведено аналіз поняття та характерних ознак корупції передбачених чинним законодавством. Розглянуто адміністративно-правові засоби запобігання корупції як складових частин адміністративно-правового механізму запобігання корупції. Визначено недоліки існуючих адміністративно-правових механізмів запобігання корупції. Запропоновано класифікувати адміністративно-правові засоби запобігання і протидії корупції на засоби заборони у вигляді встановлених обмежень, засоби контролю за дотриманням встановлених обмежень та засоби відповідальності за порушення встановлених обмежень. Проаналізовано можливі способи притягнення до адміністративної відповідальності за порушення діючих заборон, з урахуванням існуючих недоліків виявлених у самих обмеженнях встановлених Законом України «Про запобігання корупції». Звернено увагу на необхідність внесення змін до національного законодавства у сфері запобігання корупції для усунення існуючих розбіжностей. Обґрунтовано доцільність встановлення відповідальності за порушення обмеження щодо роботи близьких осіб встановленого ст. 27 Закону України «Про запобігання корупції».

Ключові слова: корупція, засоби протидії корупції, механізм протидії корупції, правопорушення пов'язані з корупцією, відповідальність за корупційні правопорушення.

АННОТАЦИЯ

Гудков Д. В. *Административно-правовые средства предупреждения и противодействия коррупции.* – *Квалификационная научная работа на правах рукописи.*

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Сумский государственный университет. – Сумы, 2018.

Диссертация посвящена изучению административно-правовых средств предупреждения и противодействия коррупции. Проведен анализ понятия и характерных признаков коррупции, предусмотренных

действующим законодательством. Предложена классификация коррупционных деяний как многоаспектных социально-правовых явлений, а именно: коррупция в государственном аппарате, коррупция в частном секторе экономики, коррупция среди высших должностных лиц государства, то есть коррупция в государственно-политической системе, – главная проблема. Рассмотрены административно-правовые средства предотвращения коррупции как составные части административно-правового механизма предотвращения коррупции. Определены недостатки существующих административно-правовых средств предотвращения коррупции. Особое внимание обращено на процедуры выявления нарушений, связанных с коррупцией и привлечения виновных лиц к ответственности. В результате выявлено ограниченность процессуальных механизмов выявления, фиксирования и привлечения к ответственности за нарушение ограничений, установленных законом, как средств запретов. Предложено классифицировать административно-правовые средства предупреждения и противодействия коррупции на средства запрета в виде установленных ограничений, средства контроля за соблюдением установленных ограничений и средства ответственности за нарушение установленных ограничений. Проанализированы возможные способы привлечения к административной ответственности за нарушение действующих запретов с учетом существующих недостатков, выявленных в самых ограничениях, установленных Законом Украины «О предотвращении коррупции». Обращено внимание на необходимость внесения изменений в национальное законодательство в сфере предотвращения коррупции для устранения существующих коллизий и разногласий. Обоснована целесообразность установления ответственности за нарушение ограничения относительно работы близких лиц, установленного ст. 27 Закона Украины «О предотвращении коррупции».

Ключевые слова: коррупция, средства противодействия коррупции, механизм противодействия коррупции, правонарушения, связанные с коррупцией, ответственность за коррупционные правонарушения.

SUMMARY

Gudkov D. V. Administrative and legal means of preventing and combating corruption. – *Qualifying scientific work as the manuscript.*

The thesis for a candidate's degree in the specialty 12.00.07 – administrative law and process; financial law; informational law. – Sumy state University. – Sumy, 2018.

The thesis is devoted to the study of administrative and legal means of preventing and countering corruption. The analysis of the concept and characteristic signs of corruption provided by the current legislation is carried out. The classification of corruption acts as multidimensional social and legal phenomena is proposed, namely: corruption in the state apparatus; corruption in the private sector of the economy; corruption among the highest state officials, that is, corruption in the state-political system is the main problem. The administrative and legal means of preventing corruption as part of the administrative and legal mechanism for preventing corruption are examined. Deficiencies of the existing administrative and legal means of preventing corruption were identified. Particular attention is paid to the procedure for identifying violations related to corruption and bringing those responsible to justice. As a result, it was revealed that the procedural mechanisms for detecting, recording and bringing to account for violations of the restrictions established by law as means of prohibitions are limited. It is proposed to classify the administrative and legal means of preventing and combating corruption, the means of prohibition in the form of established restrictions, the means to monitor compliance with the established restrictions and the means of responsibility for violation of the established restrictions. The possible ways of bringing to administrative responsibility for violation of existing bans, taking into account existing shortcomings of the Law of Ukraine "On the Prevention of Corruption", revealed in the most restrictive provisions, were analyzed. Attention is drawn to the need to amend the national legislation in the field of preventing corruption in order to eliminate existing conflicts and disagreements. The expediency of establishing responsibility for violation of the restriction concerning the work of close persons of the established art. 27 of the Law of Ukraine "On the Prevention of Corruption".

Key words: corruption, anti-corruption means, anti-corruption mechanism, offenses related to corruption, responsibility for corruption offenses.

Підп. до друку 21.05.2018 р. Формат 60x84/16. Папір офсетний.
Гарнітура Times New Roman. Друк офсетний.
Обл.-вид. арк. 1,0. Тираж 100 пр. Вид. №56/18.
Віддруковано у видавництві «Ярославна»,
40030, Суми, вул. Горького, 2,
тел.: +38-050-085-80-30

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи:
серія ДК №332 від 09.02.2001 р., видане Державним
Комітетом інформаційної політики, телебачення
та радіомовлення України.