

До спеціалізованої вченої ради
Сумського державного університету
К 55.051.07

ВІДГУК
офіційного опонента доктора юридичних наук, доцента
Старинського Миколи Володимировича
на дисертацію Гудкова Дениса Володимировича
«Адміністративно-правові засоби запобігання і протидії корупції»,
поданої на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук
за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове
право; інформаційне право

Актуальність теми. Становлення України, як незалежної, соціально орієнтованої та демократичної держави характеризується постійними змінами у функціонуванні державних органів та інституцій. Разом з цим, в процесі розвитку, перед Україною постають ряд завдань, вирішення яких є запорукою її подальшого стабільного розвитку та формування як правової держави. Одним з таких питань є питання боротьби з корупцією та її проявів у всіх сферах суспільного життя, а головне у сфері функціонування органів державної влади.

Останні події, що відбуваються в нашій державі доводять, що боротьба з корупцією постійно ведеться практично у всіх сферах суспільних відносин. Проте говорити про зникнення корупції та її проявів у зв'язку з вжитими заходами практично неможливо, і при цьому якщо поглянути на статистику, що характеризує рівень корупції в Україні, новини які транслюються національними телерадіокомпаніями, кількістю практично щоденно виявлених проявів корупції, то складається враження, що боротьба з цим явищем не приносить жодних результатів.

Також варто наголосити на тому, що діяльність правоохоронних органів, в компетенцію яких входять питання боротьби з корупцією, також не позбавлена недоліків. Зокрема в практиці досить часто зустрічаються



ситуації некоректного, а іноді і помилкового застосування антикорупційного законодавства.

Враховуючи таку ситуацію, на сучасному етапі розвитку України, є очевидною необхідність формування наукового знання про механізми боротьби з корупцією та її проявами, а також наукове обґрунтування необхідності застосування цих механізмів для більш ефективної боротьби з цим негативним явищем.

Враховуючи зазначене тема дисертаційного дослідження Гудкова Д.В. є актуальною як з наукової так і з практичної точки зору, оскільки її розробка сприяє формуванню нових наукових підходів в адміністративному праві України до питань боротьби з корупцією та її проявами адміністративно-правовими засобами, а також дає наукове підґрунтя практичній діяльності правоохоронним органам у сфері боротьби з корупцією.

Ступінь обґрунтованості і достовірності наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Наукові положення, викладені у дисертації, ґрунтуються на використанні сучасних прийомів і методів наукового пізнання, що обрані із врахуванням визначеної мети та сформульованих завдань.

Мета дисертаційної роботи полягає у 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.

Методологічну основу дисертаційного дослідження складає діалектичний підхід, що обумовило розгляд предмету дослідження з позицій об'єктивності, конкретності, всебічності та історизму. При проведенні дисертаційного дослідження автором вміло використані такі методи наукового пізнання як: діалектичний, метод класифікації та систематизації,

формально-юридичний метод, системно-структурний метод, структурно-функціональний метод, метод правового моделювання та ряд інших.

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.

Структура роботи сприяє досягненню поставленої мети та виконанню поставлених завдань. Достовірність і обґрунтованість результатів дисертації підтверджується використанням результатів досліджень провідних науковців в галузі теорії права, адміністративного та інших галузей права, що дало змогу автору всебічно розглянути адміністративно-правові засоби запобігання і протидії корупції та надати практичні рекомендації по їх застосуванню в правотворчій діяльності. Для виконання дисертації опрацьовано достатню кількість наукових та нормативних джерел (150 найменувань).

Винесені на захист положення характеризують роботу як комплексне монографічне дисертаційне дослідження, яке виконане дисертантом особисто.

Наукова новизна одержаних результатів. Наукова новизна результатів дослідження, наукових оцінок, пропозицій і рекомендацій, теоретичних узагальнень та висновків, які складають основний зміст дисертації Гудкова Д.В., значною мірою зумовлюється актуальністю дослідження та обраним напрямом і полягає в тому, що дисертація є одним з перших у вітчизняній науці адміністративного права комплексних дослідженням інституту адміністративно-правових засобів запобігання і протидії корупції, в ході якого сформульовано низку нових теоретичних висновків та практичних узагальнень і пропозицій. У дисертаційному дослідженні відображається авторська позиція щодо розв'язання конкретних правових проблем, пов'язаних з з'ясуванням суті та змісту адміністративно-

правових засобів запобігання і протидії корупції, дослідженням видів адміністративно-правових засобів запобігання і протидії корупції, правовим засадам адміністративної відповідальності за правопорушення пов'язані з корупцією.

У дисертації висунуто низку положень, нових для теорії та важливих для юридичної практики, з яких на особливу увагу заслуговують наступні.

Логічним видається, що дисертаційне дослідження розпочате з теоретико-правової характеристики засобів запобігання корупції. Надзвичайно позитивним з наукової точки зору розгляд дисертантом корупції як багатоаспектного соціально-правового явища. Даний підхід дає можливість комплексно поглянути на це явище та всебічно дослідити його природу.

Автором досліджується поняття корупції, виявляються ознаки корупційних діянь (стр. 21-24). Значна увага автором приділена дослідженню закріплених в міжнародних нормативно-правових актах понять корупційних діянь (стр. 25-30). В результаті даних досліджень дисертант формулює авторський підхід до розуміння корупції як соціально-правового явища та на цій основі надає рекомендації щодо можливих змін в чинне законодавство України.

Значний практичний інтерес, в аспекті боротьби з корупцією та її проявами, становить дослідження дисертантом причин виникнення та процвітання корупції та корупційних діянь(стр.38-41). В процесі дослідження чинників процвітання корупції автор обґрунтовано приходить до висновку, що всі причини та чинники корупції можна поділити за такими факторами як: політичний, правовий, бюрократичний, економічний. При цьому дисертант досить ґрунтовно дає характеристику зазначених факторів.

Досить цікавими з наукової точки зору є розділ роботи який присвячений дослідженню історичного розвитку інституту засобів запобігання корупції. Автором досліджується становлення інституту боротьби з корупцією починаючи з античності і закінчуючи сучасним

станом. При цьому аналізу піддаються не лише нормативні акти, що регулювали боротьбу з корупцією та її проявами в різні часи, а й політико-правові підходи тогочасних мислителів думки яких вплинули на формування відношення суспільства до цього явища.

Позитивним також є дослідження автором міжнародного досвіду правового регулювання боротьби з корупцією та її проявами. Зокрема дисертантом досліджені нормативно-правові акти Європейського Союзу взагалі (стр.54), окремих європейських держав (стр. 55-66). Також значна увага приділена дослідженню практики боротьби з корупцією в таких державах як США та Японія (67-69).

Дослідження видів правових засобів запобігання і протидії корупції автор логічне починає з дослідження механізму адміністративно-правового запобігання корупції. В процесі цього автор обґрунтовано приходить до висновку, що 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. Також автор доводить, що боротьба з проявами корупції має ґрунтуватися на поєднанні профілактичних, правоохоронних і репресивних заходів. При цьому пріоритет повинен надаватися профілактичним заходам соціального виховання і заходам відповідальності(стр. 73-74).

В рамках адміністративно-правового механізму запобігання і протидії корупції дисертант виділити дві основні групи адміністративно-правових засобів запобігання і протидії корупції. До першої відносить 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.

В рамках дослідження конкретних видів адміністративно-правових засобів запобігання корупції автором на підставі чинного законодавства

України досліджуються особливості обмежень, заходів контролю як адміністративно-правових засобів запобігання корупції.

Серед обмежень як адміністративно-правовий засіб запобігання і протидії корупції дисертант виділяє засоби заборони та зобов'язання осіб, уповноважених на виконання функцій держави та прирівняних до них. До заборон він відносить: 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 відносить обов'язок повідомлення безпосереднього керівника про конфлікт інтересів або обов'язок подання декларації про майновий стан, доходи та видатки.

Надзвичайно корисним з практичної точки зору є розділ роботи, що присвячений дослідженню правових засад запобігання конфлікту інтересів, адже саме конфлікт інтересів є досить новою для вітчизняної юридичної науки категорією, з якою пов'язано значна кількість судових справ. Дисертантом досліджується міжнародна практика законодавчого закріплення цієї категорії (стр. 140-143) і на цій основі виділяються такі характерні для нього ознаки як: 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. При цьому на думку автора 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.

Досить важливим для практики правозастосування є дослідження особливостей складів адміністративних правопорушень пов'язаних з

корупцією, що проведене дисертантом. На підставі аналізу чинного законодавства України та міжнародної практики дисертантом надано авторську класифікацію адміністративних порушень. Зокрема запропоновано всі порушення, що пов'язані з корупцією поділити на три групи: порушення спеціальних обмежень спрямованих на запобігання та протидію корупції; порушення вимог фінансового контролю; невжиття заходів щодо запобігання та протидію корупції (стр. 165). При цьому подальше дослідження складів адміністративних правопорушень логічне здійснене в рамках запропонованої класифікації. Досліджуючи провадження у справах про адміністративні правопорушення пов'язані з корупцією автор доводить, що це правовий інститут, у рамках якого регулюються процесуальні адміністративно-деліктні відносини і забезпечується вирішення адміністративних справ, а також попередження правопорушень пов'язаних з корупцією. В процесі дослідження автор обґрунтовано вказує на процесуальні проблеми статусу свідка, що впливає на дотримання законності, зокрема зазначається, що: а) 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; б) не встановлено, які відомості про свідка вносять до процесуальних документів; в) не передбачено відповідальності свідка за дачу завідомо неправдивих показань у справі про адміністративний проступок, відшкодування шкоди, завданої внаслідок неправдивих показів. При цьому дисертантом окреслюється бачення вирішення зазначених проблем та пропонуються відповідні зміни в чинне законодавство України.

Висновки, пропозиції і рекомендації, що характеризуються науковою новизною або практичною значущістю, достатньо повно та чітко окреслені у вступі роботи, відображені в розділах її основної частини, висновках.

Наукове та практичне значення роботи. Аналіз змісту роботи свідчить про самостійну, завершену, аргументовану, комплексну роботу і дозволяє констатувати високий науково-теоретичний та прикладний рівень

проведеного дослідження. Структура і зміст роботи свідчать про цілеспрямованість та комплексний характер дослідження. Це дало можливість автору дійти результатів і обґрунтувати низку нових положень, які мають важливе значення для адміністративно-правової науки та практики.

Зокрема, положення, висновки і пропозиції проведеного дослідження розширюють існуючі уявлення щодо адміністративної відповідальності взагалі та адміністративно-правових засобів запобігання і протидії корупції зокрема, систематизують та поглиблюють знання про види адміністративно-правових засобів запобігання і протидії корупції в адміністративному праві, а також відображають авторську позицію у розв'язанні конкретних правових проблем, пов'язаних з застосуванням адміністративно-правових засобів запобігання і протидії корупції.

Дисертація характеризується як науковою, так і практичною значущістю. Основні висновки та рекомендації, запропоновані у роботі можуть бути використані: для розробки та удосконалення чинного законодавства України; для подальшого розроблення питань вдосконалення правового регулювання відносин адміністративної відповідальності; при викладанні дисциплін «Адміністративне право України», «Адміністративна відповідальність», «Правове регулювання боротьби з корупцією» у юридичних вузах, а також при підготовці лекцій та навчальних посібників.

Повнота викладення матеріалів у публікаціях положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.

Робота складається зі вступу, трьох розділів, у яких об'єднано вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел (150 найменувань на 16 сторінках). Загальний обсяг дисертації становить 249 сторінок, з них основного тексту – 226 сторінок.

Наукові положення, висновки і рекомендації, сформульовані в дисертації, досить повно викладено у десяти публікаціях, зокрема у п'яти наукових статтях, чотири з яких опубліковані у наукових фахових виданнях

України, одна у зарубіжному фаховому виданні, та опублікованих тезах п'яти доповідей на наукових конференціях.

Автореферат дисертації відповідає її змісту та повністю відображає основні положення і результати дослідження. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до встановлених МОН України вимог.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. Разом з тим, як і в будь-якій науковій роботі, рецензована робота містить ряд дискусійних положень та зауважень, зокрема:

1. На стр. 37 дисертації автор зазначає: виходячи з запропонованого визначення корупції можна виділити основні ознаки корупційного діяння, які тією чи іншою мірою притаманні даному поняттю, і далі по тексту надає перелік ознак. Дане формулювання є некоректним, оскільки дисертантом здійснюється аналіз корупційного діяння як форми активності суб'єкта, і саме йому є притаманними виділені ознаки, а не поняттю. Очевидно в даному випадку варто вести мову про відображення виділених ознак корупційного діяння в понятті.

2. На стр. 37 дисертації автор вивчаючи корупцію як багатоаспектне соціально-правове явище виділяє наступні її види: а) корупція в державному апараті – проблеми забезпечення в ньому надійності всіх складових управлінської системи; б) корупція в приватному секторі економіки; в) корупція серед вищих посадових осіб держави, тобто корупція у державно-політичній системі, – основна і головна проблема. Виділення даних видів корупції є досить позитивним з наукової точки зору, оскільки це дає можливість усвідомити сутність досліджуваного явища та фактори, що впливають на його розвиток. Як уявляється робота мала б більш завершений характер якби автором було надано хоча б загальну характеристику виділених видів корупції та їх особливості.

3. На стр. 122 дисертантом на підставі норм чинного законодавства аналізується такий захід контролю як моніторинг способу життя суб'єктів

декларування і наводяться положення ст. 51 Закону України «Про запобігання корупції». Як уявляється положення даної статті є досить прогресивними, проте, на нашу думку, в дисертаційному дослідженні варто було б звернути увагу на дослідження та обґрунтування меж моніторингу способу життя суб'єктів декларування задля уникнення порушення в рамках застосування такого засобу контролю законних прав та інтересів громадян України.

4. В розділі 2.2. дисертації автором досить ґрунтовно проаналізовано положення чинного законодавства України, що регламентують застосування заходів контролю як адміністративно-правових засобів запобігання корупції. Разом з цим, на нашу думку, робота значно виграла б, якби автором було приділена увага дослідженню практики застосування цих заходів, особливо судовій.

5. на стр. 225 дисертації автор зазначає: «Існує ряд невіршених на сьогодні питань, пов'язаних зі статусом свідка та дачею ним пояснень. При цьому наводить три основних практичних проблеми які на сьогодні існують в цьому контексті, а саме: 1) 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; 2) не встановлено, які відомості про свідка вносять до процесуальних документів; 3) не передбачено відповідальності свідка за дачу завідомо неправдивих показань у справі про адміністративний проступок, відшкодування шкоди, завданої внаслідок неправдивих показів». При цьому дисертант не розвиває дані положення в аспекті виправлення існуючої ситуації, а лише констатує необхідність вирішити ці питання у процесі внесення змін до чинного або розроблення нового КУпАП. З нашої точки зору робота мала більш завершений вигляд якби автором були запропоновані конкретні зміни до чинного законодавства України у сфері запобігання і протидії корупції.

Висловлені зауваження стосуються переважно спірних, дискусійних питань, певної незавершеності чи неповноти розгляду окремих питань теми дисертації, є передумовою дискусії в ході захисту, не впливають на загальну позитивну оцінку виконаної Гудковим Д.В. дисертаційної роботи та не знижують її високий науково-теоретичний рівень й практичну значущість.

Висновок

Дисертація є самостійним доробком автора, посилання на наукові праці оформлені належно. Наукові статті, які опубліковані за темою дисертаційного дослідження у фахових виданнях, свідчать про якість проведеної роботи, базуються на особистих поглядах та результатах наукової праці дисертанта.

Автореферат дисертації відповідає її змісту та відображає основні положення і результати дослідження. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до встановлених вимог.

Дисертаційне дослідження «Адміністративно-правові засоби запобігання і протидії корупції» виконане на належному науковому рівні, повністю відповідає за своїм змістом, теоретичним рівнем, науковою обґрунтованістю, новизною та оформленням вимогам п. 9, 11-13 Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння звання старшого наукового співробітника, а його автор – Гудков Денис Володимирович – у разі успішного публічного захисту, заслуговує на присвоєння вченого ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**Завідуючий кафедрою цивільно-правових
дисциплін та фінансового права
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету
доктор юридичних наук, доцент**

