

АНОТАЦІЯ

Шимон О.М. Обмеження та заборони як засоби запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, у діяльності державних службовців в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 Право. – Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2020.

Проведено системний аналіз обмежень та заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним із корупцією, у діяльності державних службовців в Україні, виокремлено проблеми в їх правовому регулюванні та правозастосовчій практиці, визначено перспективи удосконалення застосування таких обмежень і заборон з наданням пропозицій з вирішення виявлених проблем.

Проаналізовано «обмеження» і «заборони» саме як правові категорії. Досліджено етимологію слів «обмеження» і «заборона», їх співвідношення між собою та із суміжними і синонімічними поняттями, і запропоновано авторський варіант розуміння змісту і сутності вказаних понять. Виокремлено низку особливостей, які характеризують обмеження і заборони як правові категорії (визначаються у нормативно-правових актах; встановлюються задля запобігання можливим проявам зловживання правом; пов'язані зі «звуженням» правового статусу особи; передбачають специфічну модель поведінки, зокрема обмеження – активну, тобто вчиняти лише те, що визначено межами; заборони – пасивну, тобто утримуватись від вчинення заборонених дій; виконують охоронну і захисну функцію суспільних відносин; їх недотримання супроводжується негативною реакцією держави.

Визначено поняття, ознаки, класифікацію та проведено системний аналіз обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією. З огляду на аналіз словникової,

довідникової, енциклопедичної літератури, а також фахових правових джерел, у роботі сформульовано авторські дефініції «обмеження як засіб запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією» та «заборони як засіб запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією». Специфіка саме цих обмежень і заборон полягає в особливій сфері застосування (вони поширюються на фізичних осіб під час реалізації ними повноважень в межах державної служби); вони поширюються на спеціальних суб'єктів (безпосередньо на осіб, що мають правовий статус державних службовців); їх застосування обумовлено спеціальною метою (запобіганням адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією); їм притаманне специфічне, комплексне нормативно-правове регулювання; їх застосування забезпечене державним примусом. Виявлені характерні ознаки, які притаманні обмеженням і заборонам у сфері запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією (нормативний характер; індивідуальний характер; превентивний характер; лімітуючий характер; примусовий характер; наявність спеціального суб'єкта; зв'язок з професійною діяльністю; зв'язок з деліктними нормами) та пояснено їх сутність. Охарактеризовано нормативну основу визначення і застосування обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією (матеріальне законодавство, процесуальне законодавство, підзаконні нормативно-правові акти. Проведено класифікацію обмежень і заборон, як засобів запобігання адміністративним правопорушенням і запропоновано їх умовно поділяти на три групи (особисті, майнові та змішані).

Досліджено генезу доктринального дослідження та нормативного визначення обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією і доведено, що вона певну періодизацію. Виокремлено декілька етапів дослідження таких засобів у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині: 1) період дослідження питань адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення

(починається з 1999 року); 2) період досліджень обмежень як складової частини правового статусу особи (починається з 2004 року); 3) період спеціалізації доктринальних досліджень, який характеризується зосередженням уваги відносно окремих різновидів обмежень та заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням (наприклад, одержання подарунків, або сумісництва) (починається з 2012 року). Також визначено етапи закріплення у вітчизняному законодавстві особливостей застосування таких засобів: 1) період становлення антикорупційного законодавства (з 1994 року до 2009 року); 2) період закріплення обмежень і заборон в антикорупційному законодавстві без деталізації їх змісту (з 2009 року до 2014 року); 3) сучасний період (з 2014 року і до цього часу).

Проаналізовано окремі види обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією. Обмеження і заборони щодо використання службових повноважень чи свого становища віднесено до змішаного типу обмежень і заборон, тому що стосуються і особистих (пов'язані із особою, із використанням нею своїх повноважень), і майнових аспектів (пов'язані із неправомірною «майновою» вигодою). Визначено, що переліку можливих форм використання службових повноважень або службового становища з метою одержання неправомірної вигоди законодавством не встановлено, що ускладнює практику застосування такого обмеження.

Під час правової характеристики обмеження і заборони щодо одержання подарунків державними службовцями, визначено, що вони належать до групи майнових обмежень і заборон. Розмежовано поняття «подарунок» та «неправомірна вигода» із виявленням спільних та відмінних ознак.

Обмеження і заборони щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності віднесено до різновиду змішаних обмежень і заборон (поєднуються окремі аспекти особистих і майнових). З'ясовано відмінність між сумісництвом і суміщенням, адже спеціальним законодавством не

визначено офіційних дефініцій. Для уникнення термінологічної неясності та плутанини запропоновано закріпити ці дефініції на нормативному рівні.

Обмеження і заборони після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування, запропоновано відносити до групи особистих обмежень і заборон (тому що пов'язані із особою, із її персональною свободою в певних діях). Проявами таких обмежень і заборон є: 1) заборона укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з особами, щодо яких державні службовці здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень; 2) заборона розголошувати або використовувати у своїх інтересах інформацію, яка стала відома у зв'язку з виконанням службових повноважень; 3) заборона представляти інтереси будь-якої особи у справах (у тому числі в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, в якому (яких) вони працювали на момент припинення зазначеної діяльності. Це обмеження має певні правила визначення часових меж:

Проаналізовано зміст і сутність обмеження спільної роботи близьких осіб, віднесено його до категорії особистих обмежень. Це обмеження полягає в тому, що зазначені особи не можуть мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам. Законодавство містить алгоритм дій особи у разі виникнення обставин, що порушують обмеження спільної роботи близьких осіб.

Узагальнено зарубіжний досвід правового регулювання та застосування обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією та визначено напрями його запозичення в Україні. Серед позитивних надбань зарубіжного законодавства, яке може бути застосоване у вітчизняному нормотворенні можна виокремити: досвід США – щодо встановлення меж доходу, одержаних державним службовцем за додатковим місцем роботи (у випадку

сумісництва, суміщення з іншими видами діяльності) – у процентному відношенні до посадового окладу державного службовця за основним місцем роботи; досвід Німеччини — щодо закріплення процедури звернення державного службовця після припинення державної служби до свого попереднього керівника за дозволом для можливості розголошення службової інформації; а також – одержання дозволу вищої службової інстанції для суміщення/сумісництва з іншими видами діяльності під час проходження державної служби; досвід Молдови – щодо можливості так званого «викупу» подарунка державним службовцем, однак із обов’язковою реєстрацією такої дії, а також можливістю широкого загалу ознайомлюватися із фактами одержання подарунків державними службовцями; досвід Японії – щодо створення окремого спеціального органу державної влади, основне призначення якого – контроль за дотриманням обмежень і заборон у системі антикорупційних механізмів, а також притягнення до адміністративної відповідальності винних осіб; досвід Республіки Казахстан – щодо спрямування подарунків, що надійшли з невстановлених джерел до власності держави. Акцентовано увагу на тому, що варто враховувати орієнтацію вітчизняного нормотворця на міжнародне законодавство, адаптацію національного законодавства до його принципів, проте застережено, що така орієнтація та адаптація повинні носити виважений характер з урахуванням історичних особливостей, національних потреб в єдиному нормативно-правовому акті з питань запобігання корупції.

У підсумку відзначено відносно коректне закріплення у законодавстві обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов’язаним з корупцією, проте визначені певні недоліки щодо їх нормативного закріплення і правозастосування. Задля вдосконалення такого нормативного регулювання та в якості перспектив розвитку останнього, запропоновано внести ряд змін і доповнень до законодавства України. Запропоновано шляхи подолання виявлених недоліків, визначено та сформульовано пропозиції змін до чинного законодавства, обґрунтовано

доцільність їх врахування суб'єктами нормотворчої діяльності. Практичне значення результатів визначається, зокрема, можливістю використання основних положень, висновків та рекомендацій, висловлених в роботі, у правотворчості – шляхом внесення змін до Законів України, нормативних актів Президента України, Кабінету Міністрів України, Міністерства юстиції України, Національного агентства з питань запобігання корупції.

Положення дисертації можуть бути також використані в правозастосуванні – шляхом практичного втілення в діяльності державних службовців, на яких поширюються такі обмеження і заборони та правоохоронних органів, які мають повноваження притягати до відповідальності за порушення антикорупційних обмежень і заборон. У навчальному процесі результати дослідження можуть бути використані шляхом застосування основних положень роботи при проведенні семінарських і практичних занять та підготовці відповідних матеріалів, зокрема у формі схем і таблиць, для навчальної літератури та навчально-методичних матеріалів. У науково-дослідній сфері результати можливо використати шляхом проведення подальших досліджень питань запобігання корупції.

Ключові слова: обмеження, заборона, протидія, запобігання правопорушенням, корупція, корупційне правопорушення, правопорушення пов'язане із корупцією, державна служба, державний службовець, особи уповноважені на виконання функцій держави.