

**ЛЬВІВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

**Йосифович Данило Ігорович**

УДК 342.95: 3.086: 352.075: 342.841

**АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ  
ПОСАДОВИХ ОСІБ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ  
ЗА КОРУПЦІЙНІ ДІЯННЯ**

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

**АВТОРЕФЕРАТ**

дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Львів 2009

Дисертацією є рукопис

Робота виконана на кафедрі адміністративного права та адміністративного процесу Львівського державного університету внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України

**Науковий керівник:** доктор юридичних наук, професор  
**Остапенко Олексій Іванович,**  
Львівський державний університет внутрішніх справ,  
професор кафедри адміністративного права  
та адміністративного процесу

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, професор  
**Бородін Іван Лук'янович,**  
Інститут права Міжрегіональної академії управління,  
професор кафедри адміністративного права  
(м. Київ)

кандидат юридичних наук  
**Зименко Алла Володимирівна,**  
Вищий навчальний заклад (Національна академія  
управління), доцент кафедри теорії та історії держави і  
права (м. Київ)

Захист відбудеться « 10 » грудня 2009 р. о 10 год. на засіданні спеціалізованої вченої ради К 35.725.03 у Львівському державному університеті внутрішніх справ за адресою: 79007, м. Львів, вул. Городоцька, 26.

З дисертацією можна ознайомитись у загальній бібліотеці Львівського державного університету внутрішніх справ за адресою: 79007, м. Львів, вул. Городоцька, 26.

Автореферат розісланий « 6 » листопада 2009 року

**Учений секретар  
спеціалізованої вченої ради**

**І.Ю. Настасяк**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Одним із найбільш негативних явищ у діяльності органів державної влади й управління є корупція. Про наявність боротьби з корупцією із застосуванням при цьому комплексу необхідних заходів свідчить багато пропозицій і рекомендацій наукового змісту, законодавчих рішень, що регулюють правові відносини у вказаній сфері. Невеликий у вимірах історичного часу незалежний розвиток України гальмується через негативний вплив корупції на соціальну, політичну і правову свідомість населення держави та діяльність її апарату управління.

З-поміж багатьох чинників, що впливають на прояви корупції, сприяючи її поширенню, можна виділити людський та економічний чинники, корисливе бажання посадових осіб збагатитися шляхом свідомого порушення моральних і правових норм, що діють в українському суспільстві, тощо. Відсутність наступальних дій з боку органів влади, правовий нігілізм, відчуття всюдозволеності та безкарності за вчинені корупційні діяння стимулюють правопорушників до їх повторного вчинення.

Вимагає термінового розв'язання проблема подальшого вдосконалення антикорупційного законодавства, норми якого є деколи суперечливими за своїм змістом і неефективними за регулятивною силою. Незначними за видами та розміром є запропоновані законодавцем адміністративні стягнення за вчинені корупційні діяння. Співставлення адміністративної відповідальності з іншими видами юридичної відповідальності свідчить про їхню неузгодженість щодо визначення характеру й ступеня небезпеки корупційних діянь та їхньої кваліфікації. Профілактика адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією на загальнодержавному та місцевому рівнях, за відсутності належного правового забезпечення та фінансування є доволі неефективною.

Практика діяльності судових органів у боротьбі з корупцією має негативну оцінку в суспільстві. Справи про масштабну корупційну діяльність здебільшого до суду не надходять. Водночас адміністративне провадження навіть у тих справах, що надійшли до суду, зазвичай припиняється у зв'язку з порушеннями, які мали місце на стадії досудової перевірки матеріалів, а відтак особи, які їх вчинили, уникають передбаченої законом відповідальності. Судова статистика за період 2003–2008 років свідчить, що мотивованими підставами для закриття цих справ стали:

1) відсутність події і складу правопорушення – 3050 справ, що відповідно становило 10,15% від загальної кількості справ, щодо яких прийнято рішення;

2) малозначність вчиненого правопорушення – 2384 справи, що відповідно становило 7,93% від загальної кількості справ, щодо яких прийнято рішення;

3) закінчення строку давності – 758 справ, що відповідно становило 2,52% від загальної кількості справ, щодо яких прийнято рішення.

Наведене свідчить про актуальність теми дослідження та необхідність пошуку додаткових, більш ефективних методів і форм боротьби з цим небезпечним явищем, а дослідження норм, що передбачають адміністративну відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування за корупційні діяння, сприятиме ефективнішому їх застосуванню, що зміцнить превентивний вплив на прояви корупції у діяльності державних та самоврядних органів, стане необхідною умовою реформування адміністративного права та вдосконалення адміністративного законодавства загалом.

Стан наукової розробки проблеми характеризується тим, що загальнотеоретичні аспекти визначення адміністративної відповідальності відображені у працях українських учених: В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, І.Л. Бородіна, А.С. Васильєва, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, С.В. Ківалова, А.П. Ключниченко, М.В. Коваліва, Л.В. Ковалюк, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, В.І. Олефіра, В.Л. Ортинського, О.І. Остапенка, І.М. Пахомова, В.О. Шамрая, Х.П. Ярмачі та інших. Ці питання досліджували також російські науковці, зокрема А.Б. Агапов, Д.М. Бахрах, І.О. Галаган, М.І. Єропкін, Ю.М. Козлов, С.Г. Котюркін, А.Є. Луньов, В.М. Манохін, Д.М. Овсянко, Л.Л. Попов, Б.В. Россінський, Н.Г. Салішева, В.Д. Сорокін, С.С. Студенікіна та інші.

Помітний внесок у вивчення проблем правової протидії корупції зробили такі науковці, як Л.В. Багрій-Шахматов, М.І. Бажанов, В.І. Борисов, В.М. Гарашук, В.Л. Грохольський, І.М. Даньшин, А.П. Закалюк, В.С. Зеленецький, О.Г. Кальман, М.І. Камлик, В.А. Клименко, В.П. Корж, П.С. Матишевський, Г.А. Матусовський, І.В. Сервецький, І.К. Туркевич, М.І. Хавронюк, В.І. Шакур та інші.

Попри це, за період 1995–2008 років лише окремі аспекти проблеми загальної протидії корупції були предметом дисертаційних досліджень таких учених, як Л.І. Аркуші, Д.Г. Заброди, В.В. Коваленка, В.С. Лукомського, М.І. Мельника, Є.В. Невмержицького, С.С. Рогульського, О.В. Терещука, О.В. Ткаченко, С.А. Шалгунової.

Зроблені у цьому напрямі науково-теоретичні обґрунтування є лише першими кроками у дослідженні протидії корупції, а запропонована робота є першою спробою дисертаційного дослідження адміністративної відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування за корупційні діяння.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертацію виконано в контексті планових досліджень Міністерства внутрішніх справ України («Про затвердження Пріоритетних напрямів наукових та дисертаційних досліджень, які потребують першочергового розроблення і впровадження в практичну діяльність органів внутрішніх справ на період 2004–2009 років», наказ МВС України від 05.07.2004 р. № 755) і Львівського державного університету внутрішніх справ («Основні напрями наукових досліджень ЛьвДУВС на 2005–2010 роки», протокол засідання Вченої ради від 26.08.2005 р. № 1). Тема дисертації безпосередньо пов'язана з

адміністративно-правовими аспектами науково-дослідної роботи «Організація та забезпечення профілактики правопорушень органами виконавчої влади» (номер державної реєстрації 0106U003637).

**Мета і завдання дослідження.** Метою дисертаційного дослідження є розробка на основі аналізу чинного законодавства узагальнень та конкретних пропозицій науково-теоретичного і практичного змісту для розв'язання проблем, усунення суперечностей і прогалин, які негативно впливають на стан боротьби і профілактики корупційних діянь серед посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Для досягнення поставленої у дисертаційному дослідженні мети визначено такі завдання:

- здійснити аналіз теоретичних аспектів інституту адміністративної відповідальності, зокрема його складової частини – відповідальності за корупційні адміністративні правопорушення, вчинені посадовими особами органів місцевого самоврядування;

- охарактеризувати адміністративно-правові підстави відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування за корупційні діяння;

- виявити й проаналізувати проблемні питання, пов'язані з адміністративно-процесуальною діяльністю правоохоронних органів під час адміністративного провадження в справах про корупційні діяння, та розробити рекомендації щодо їх вирішення;

- вивчити можливості запровадження позитивного зарубіжного досвіду боротьби з корупцією серед посадових осіб органів місцевого самоврядування в Україні;

- обґрунтувати пропозиції та рекомендації щодо удосконалення правового регулювання адміністративної відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування за корупційні діяння;

- внести конкретні пропозиції стосовно організаційно-правових аспектів здійснення профілактичних заходів, пов'язаних із протидією корупції серед посадових осіб органів місцевого самоврядування.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, що передбачають застосування інституту адміністративної відповідальності до посадових осіб органів місцевого самоврядування за вчинені корупційні діяння, а також їхня профілактика правоохоронними органами.

*Предмет дослідження* – правові норми, що регламентують застосування заходів адміністративної відповідальності стосовно посадових осіб органів місцевого самоврядування за вчинення корупційних діянь.

*Методи дослідження.* Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність методів і прийомів наукового пізнання, в основі яких лежить системний підхід, застосування якого сприяло комплексному дослідженню та розв'язанню, певною мірою, проблеми адміністративної відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування за корупційні діяння.

У роботі застосовуються також окремі наукові методи пізнання. За допомогою історико-правового методу здійснено аналіз окремих періодів формування і закріплення понять «корупція» і «посадова особа» у чинному законодавстві України та наукових працях, розглянуто нормативно-правову базу, що регламентує боротьбу з корупцією в органах державної влади і управління в минулому і в умовах сьогодення (підрозділ 1.1.); методу сходження від загального до конкретного – поглиблено понятійний апарат науки адміністративного права (підрозділ 1.1.); порівняльно-правового методу – здійснено порівняння українського та зарубіжного законодавства, що регламентує боротьбу з корупцією (підрозділи 1.1., 1.3.); статистичного методу – узагальнено результати діяльності судів щодо практики притягнення до адміністративної відповідальності за порушення Закону України «Про боротьбу з корупцією» (підрозділи 2.1., 2.4.); системно-структурного – досліджено співвідношення адміністративної відповідальності з іншими видами юридичної відповідальності за корупційні правопорушення (підрозділ 1.4.); формально-логічного – проаналізовано зміст законів та інших нормативно-правових актів, що регламентують діяльність суб'єктів, уповноважених організувати і забезпечувати боротьбу з корупцією (підрозділ 2.2, розділ 3); логіко-семантичного – внесено пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства України (підрозділ 2.3.).

Для з'ясування питань, пов'язаних з адміністративною відповідальністю посадових осіб органів місцевого самоврядування за корупційні діяння, застосовувалися методи конкретних соціологічних досліджень (анкетування, інтерв'ю, аналіз документів).

*Науково-теоретичну основу* дисертації становлять розробки фахівців із теорії держави і права, теорії управління, конституційного права, адміністративного права тощо.

*Нормативно-правовою основою роботи* стали положення Конституції України, законодавчих актів України й зарубіжних держав, нормативно-правові акти місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Особливу увагу зосереджено на аналізі змісту відомчих нормативних актів МВС України стосовно регулювання діяльності відповідних підрозділів, на які покладено обов'язок боротьби з корупцією. У роботі використано нормативні та інші документи, що регулюють діяльність поліції зарубіжних держав у цій сфері.

*Емпіричну основу* дослідження сформували узагальнення практики застосування адміністративного законодавства та довідково-статистичні матеріали щодо діяльності уповноважених органів у боротьбі з корупцією. Поглибленому вивченню проблеми слугувало опитування 138 працівників Управління боротьби з організованою злочинністю (УБОЗ) та 207 працівників Державної служби боротьби з економічними злочинами (ДСБЕЗ) різних регіонів України.

Основні висновки і положення дисертації ґрунтуються на аналізі змісту чинного адміністративного законодавства України та окремих нормативно-правових актів, що регламентують боротьбу з корупцією, статистичних даних правоохоронних органів України про результати адміністративно-правової боротьби з корупцією, а також на результатах власних емпіричних досліджень.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що з урахуванням наявного досвіду подолання корупції в органах державної влади України вперше проведено комплексне дослідження застосування адміністративної відповідальності до посадових осіб органів місцевого самоврядування за вчинені корупційні діяння, а також організації і забезпечення профілактики цього антисуспільного явища.

На основі проведеного дослідження сформульовано низку висновків, положень, пропозицій, яким притаманні елементи наукової новизни:

*уперше:*

– на підставі вивчення науково-теоретичних і нормативно-правових джерел дано авторське визначення адміністративної відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування за корупційні діяння;

– на основі статистичних та емпіричних даних досліджено сучасний стан боротьби з корупцією в органах місцевого самоврядування та виявлено недоліки в організації боротьби з корупцією адміністративно-правовими засобами, запропоновано рекомендації щодо вдосконалення адміністративно-процесуальної діяльності органів, що уповноважені здійснювати боротьбу з корупцією;

– наголошено на необхідності створення єдиного державного банку даних про юридичних осіб, які були «замішані в корупційних скандалах», для використання цієї інформації під час здійснення відповідних перевірок перед проведенням тендерів, а також банку даних про посадових осіб органів місцевого самоврядування, притягнутих до адміністративної відповідальності за корупційні діяння;

– запропоновано застосовувати до посадових осіб органів місцевого самоврядування та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави, винних у вчиненні корупційних правопорушень, новий вид адміністративного покарання – дискваліфікацію, що позбавляє винну особу можливості надалі займати посади в органах державної влади і управління;

*удосконалено:*

– класифікацію критеріїв розмежування адміністративної відповідальності з іншими видами юридичної відповідальності за вчинені корупційні діяння;

– концепцію адміністративно-правового статусу посадових осіб органів місцевого самоврядування як суб'єктів корупційних правопорушень;

– форми організації та забезпечення профілактики адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією серед посадових осіб органів місцевого самоврядування;

*набули подальшого розвитку:*

- дослідження підстав адміністративної відповідальності за корупційні діяння посадових осіб органів місцевого самоврядування;
- пропозиції щодо створення окремого державного органу, уповноваженого вести боротьбу з корупцією в органах державної влади і органах місцевого самоврядування;
- пропозиції про можливість та необхідність збільшення строку давності притягнення посадових осіб органів місцевого самоврядування до відповідальності за вчинені корупційні правопорушення.

**Практичне значення одержаних результатів** дисертаційного дослідження полягає у тому, що отримані висновки та рекомендації можуть бути використані:

- у науково-дослідній сфері – для подальшого удосконалення теорії та практики застосування заходів адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення;
- у правотворчості – для подальшої розробки законодавства про боротьбу з корупцією за допомогою адміністративно-правових заходів;
- у правозастосовній діяльності – при плануванні, організації та проведенні адміністративно-процесуальних дій органів і підрозділів, уповноважених здійснювати боротьбу з корупцією та її профілактику;
- у навчальному процесі – під час проведення занять із дисциплін «Адміністративне право», «Основи управління в органах внутрішніх справ», «Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ»;
- у системі службової підготовки – для практичного ознайомлення особового складу підрозділів і служб органів внутрішніх справ зі змінами антикорупційного законодавства та результатами судової практики.

Матеріали дисертації використовувалися у навчальному процесі Львівського державного університету внутрішніх справ при викладанні навчальних курсів: «Основи управління органами внутрішніх справ», «Адміністративний процес», «Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ» (акт впровадження результатів дисертаційного дослідження від 2 вересня 2009 р.), а також для підготовки методичних рекомендацій та проведення службових занять із працівниками УБОЗ ГУМВС України у Львівській області (акт впровадження результатів дисертаційного дослідження від 4 вересня 2009 р.).

**Особистий внесок здобувача.** Дисертаційна робота є результатом самостійного наукового пошуку автора.

**Апробація результатів дослідження.** Основні положення, висновки та рекомендації дисертації доповідалися та обговорювалися на засіданнях кафедри адміністративного права та адміністративного процесу ЛьвДУВС; були оприлюднені на семи науково-практичних конференціях та семінарах, зокрема



на науково-теоретичній конференції «Україна 2005: поступальна хода до верховенства права» (Національна академія внутрішніх справ України, 20 травня 2005 року); на міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні проблеми протидії економічній злочинності, тінізації та корупції в умовах формування ринкової економіки в Україні» (Львівський юридичний інститут МВС України, 30 вересня 2005 року); на науково-практичній конференції «Адміністративне право і процес: шляхи вдосконалення законодавства і практики» (Київський національний університет внутрішніх справ, 22 грудня 2006 року); на науково-звітній конференції «Проблеми діяльності кримінальної міліції в умовах розбудови правової держави» (Львівський державний університет внутрішніх справ, 16 лютого 2007 року); на науково-практичній конференції «Проблеми забезпечення конституційних прав громадянина в кримінальному судочинстві» (Львівський державний університет внутрішніх справ, 26 жовтня 2007 року); на науково-практичному семінарі «Проблеми застосування інформаційних технологій, спеціальних технічних засобів у діяльності ОВС, навчальному процесі, взаємодії з іншими службами» (Львівський державний університет внутрішніх справ, 7 грудня 2007 року); на третій звітній науковій конференції «Актуальні проблеми підготовки фахівців для підрозділів Державної служби боротьби з економічними злочинами» (Львівський державний університет внутрішніх справ, 6 березня 2009 року).

**Публікації.** Основні положення та результати дисертації викладено у шести наукових статтях, п'ять з яких надруковано у виданнях, що визначені ВАК України як фахові з юридичних наук, а також семи тезах, що ввійшли у збірники науково-практичних заходів.

**Структура дисертації.** Відповідно до мети, завдань та предмета дослідження дисертація складається зі вступу, трьох розділів, які містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг роботи становить 235 сторінок, з яких 198 сторінок основного тексту, 18 сторінок додатків, 19 сторінок списку використаних джерел (209 найменувань).

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано вибір теми дисертації, її актуальність, стан дослідження проблеми, визначено її зв'язок із державними науковими програмами, планами і темами, а також мету, завдання, об'єкт, предмет і методи дослідження, розкрито наукову новизну, висвітлено теоретичну та емпіричну базу, практичне значення одержаних результатів, подано відомості про їхню апробацію та впровадження.

**Розділ 1** «Загальнотеоретична характеристика адміністративної відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування за корупційні діяння» складається з чотирьох підрозділів і містить з'ясування

сутності та змісту адміністративної відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування за корупційні діяння, аналіз правового статусу посадових осіб органів місцевого самоврядування на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування в Україні та з'ясування сутності поняття «корупція» з урахуванням зарубіжного досвіду боротьби з цим антисоціальним явищем.

*У підрозділі 1.1. «Адміністративно-правові аспекти відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування за корупційні діяння»* здійснено огляд літератури, який відображає погляди науковців на досліджувану проблему, а також аналіз нормативно-правових актів, що регламентують діяльність суб'єктів, які уповноважені вести боротьбу з корупцією та здійснювати профілактику цієї категорії правопорушень. На підставі огляду та аналізу нормативно-правових актів з'ясовано історичні передумови виникнення корупції, подано характеристику тлумачення та застосування понять «корупція», «посада» та «посадова особа», визначено основні наукові тенденції у зміні поглядів щодо подальшого визначення сутності адміністративної відповідальності. Звернено увагу на те, що у навчальній та науковій літературі більшість авторів, можливо з приводу недостатнього законодавчого визначення адміністративної відповідальності посадових осіб, цьому питанню приділяє недостатньо уваги.

*У підрозділі 1.2. «Характеристика підстав адміністративної відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування за корупційні діяння»* шляхом аналізу праць українських і зарубіжних вчених розглянуто, з урахуванням сучасних наукових поглядів, передумови адміністративної відповідальності посадових осіб та підстави настання такої відповідальності. Ми підтримуємо думку тих вчених-адміністративістів, які підставами адміністративної відповідальності визнають адміністративне правопорушення (проступок). За аналогією конструкції визначення адміністративного правопорушення, корупційне правопорушення свідчить про його суспільну небезпеку і шкідливість, протиправність, умисний характер діяння (дія чи бездіяльність), яке посягає на встановлений порядок здійснення особами, уповноваженими на виконання функцій держави, наданих їм повноважень, і за яке Законом України «Про боротьбу з корупцією» передбачено адміністративну та іншу відповідальність. Проаналізовано конкретні елементи юридичного складу корупційних правопорушень, у зв'язку з чим обґрунтовано доцільність прийняття доповнень до Закону України «Про боротьбу з корупцією» щодо встановлення відповідальності юридичних осіб за корупцію. Доведено, що юридичним складам корупційних діянь, взагалі не властиві необережні форми вини.

*У підрозділі 1.3. «Посадові особи органів місцевого самоврядування як суб'єкти адміністративної відповідальності за корупційні діяння»* проаналізовано правовий статус посадових осіб органів місцевого самоврядування, розглянуто конкретні склади корупційних правопорушень, де

суб'єктами виступають посадові особи органів місцевого самоврядування. На підставі статистичних даних щодо виконання Закону України «Про боротьбу з корупцією» за період 1997–2008 років проведено аналіз поширення корупції серед посадових осіб органів місцевого самоврядування. Встановлено, що наявність «дискреційних повноважень» посадових осіб органів місцевого самоврядування за відсутності прозорих процедур прийняття рішень, складності та тривалості управлінських процедур може виступати живлячим підґрунтям для різного роду зловживань. Звернено увагу на можливість вчинення корупційних правопорушень шляхом прийняття рішень колегіальним органом, здійснено класифікацію таких рішень в залежності від ступеня їх обов'язковості.

*У підрозділі 1.4. «Співвідношення адміністративної відповідальності з іншими видами юридичної відповідальності за корупційні діяння»* наведено перелік критеріїв, за допомогою яких доцільно здійснювати розмежування видів юридичної відповідальності за вчинення корупційних діянь, а саме: 1) за підставами застосування; 2) за органами (посадовими особами), що уповноважені її застосовувати; 3) за колом суб'єктів, що притягаються до відповідальності; 4) за правовими наслідками; 5) за адміністративно-процесуальною процедурою здійснення; 6) за видами та розмірами санкцій. Задля подальшого вдосконалення антикорупційного законодавства видається доцільним запровадити критерії розмежування корупційних дисциплінарних проступків, які повинні міститися в Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування», адміністративних правопорушень, що закріплені в Законі України «Про боротьбу з корупцією», та корупційних злочинів, за ознакою ступеня тяжкості настання наслідків як для громадян, так і для встановлених правових відносин у сфері публічного управління.

**Розділ 2 «Адміністративно-правове забезпечення провадження в справах про корупційні діяння, скоєні посадовими особами органів місцевого самоврядування»** складається з чотирьох підрозділів, які містять класифікацію суб'єктів, які приймають участь у провадженні в справах про корупційні діяння, аналіз стадій провадження у справах про корупційні діяння, скоєні посадовими особами органів місцевого самоврядування, визначення проблем, які ускладнюють процес притягнення винних осіб до передбаченої законом відповідальності та шляхи їх розв'язання.

*У підрозділі 2.1. «Суб'єкти адміністративного провадження в справах про корупційні діяння, скоєні посадовими особами органів місцевого самоврядування»* на підставі аналізу наукової літератури та чинного законодавства України розглянуто групи суб'єктів, які беруть участь у провадженні в справах про корупційні діяння, скоєні посадовими особами органів місцевого самоврядування, здійснено їхню систематизацію, звернено увагу на юрисдикційні повноваження цих суб'єктів за окресленою категорією справ. На підставі статистичних даних щодо виконання Закону України «Про боротьбу з

корупцією» за період 2003–2008 років проведено аналіз показників роботи судів України щодо розгляду адміністративних справ, пов'язаних з корупцією. Встановлено, що 20,69% адміністративних справ були закриті судами, що свідчить про низький рівень збору та досудової підготовки матеріалів. Не врегульованим нормами Закону України «Про боротьбу з корупцією» і КУпАП залишається питання строку, протягом якого уповноважені особи відповідних підрозділів, які склали протокол про корупційне правопорушення, повинні усунути недоліки у матеріалах по справах про корупційні правопорушення, у випадку повернення їх судом для належного оформлення. Виходячи з того, що ці строки тісно пов'язані зі строками розгляду справи про адміністративне правопорушення та накладення адміністративного стягнення, вважаємо, що вони повинні бути максимально стислими.

У підрозділі 2.2. «Порушення адміністративного провадження про корупційні діяння, скоєні посадовими особами органів місцевого самоврядування» висвітлено погляди науковців щодо розуміння стадії порушення адміністративного провадження у справах про корупційні діяння, скоєні посадовими особами органів місцевого самоврядування. На підставі аналізу відомчих нормативно-правових актів розглянуто порядок, умови і вимоги щодо реалізації вказаної стадії органами, що уповноважені вести боротьбу з корупцією. Виходячи з цього сформульовано положення про встановлення обов'язку уповноважених осіб, у випадку безпосереднього виявлення ними правопорушення, що містить ознаки корупційного діяння чи іншого правопорушення, пов'язаного з корупцією, – невідкладно інформувати керівника відповідного підрозділу ОВС шляхом реєстрації рапорту в журналі реєстрації заяв і повідомлень про злочини, що вчинені або готуються.

Запропоновано низку пропозицій щодо оптимізації і спрощення нормативно-правового регулювання стадії порушення справи про корупційне адміністративне правопорушення, зокрема вбачається за доцільне закріпити у законодавчому порядку перелік приводів до порушення і розслідування справи про корупційні діяння.

У підрозділі 2.3. «Розгляд адміністративних справ про корупційні діяння, скоєні посадовими особами органів місцевого самоврядування» проаналізовано порядок та шляхи розв'язання проблем, які виникають під час розгляду справ про корупційні діяння, пов'язані з можливістю призупинення строків та з можливістю закриття провадження за цією категорією справ у зв'язку з малозначністю. Доцільно у законодавчому порядку закріпити положення про обов'язковість присутності особи, яка притягується до адміністративної відповідальності за вчинення корупційного діяння, у судовому засіданні, що дасть змогу, при наявності для цього підстав, призупиняти строки розгляду адміністративної справи. Ми підтримуємо думку про те, що корупційні діяння, на відміну від інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, не можна

віднести до малозначних, оскільки вони відносяться в більшості випадків до правопорушень з підвищеною суспільною небезпекою, і тому звільнення правопорушника від адміністративної відповідальності за вчинення корупційних діянь вбачається недоцільним.

Запропоновано також розширити права особи, яка притягується до адміністративної відповідальності за вчинення корупційного діяння, шляхом надання їй можливості з дозволу суду бути присутньою чи брати участь в окремих процесуальних діях, а також заявляти відвід з мотивів особистих взаємовідносин, службової чи іншої залежності.

*У підрозділі 2.4. «Оскарження, опротестування та виконання постанов про накладення адміністративних стягнень за корупційні діяння, скоєні посадовими особами органів місцевого самоврядування» розглянуто процедуру оскарження, опротестування та виконання постанов про накладення адміністративних стягнень за корупційні діяння, скоєні посадовими особами органів місцевого самоврядування, та запропоновано уточнити строки, встановлені законодавцем стосовно цих адміністративно-процесуальних дій. Проаналізовано загальні та безпосередні юридичні дії, що забезпечують виконання постанови про накладення адміністративного стягнення, а також добровільний та примусовий порядок виконання постанови про накладення штрафу. Звернено увагу на те, що єдиним видом адміністративного стягнення, що застосовується до осіб, винних у вчиненні корупційних правопорушень, є штраф. Слід зазначити, що під час проведення анкетування більша частина респондентів висловилися за застосування кратного підходу, в якому за основу береться сума заподіяних збитків.*

**Розділ 3 «Профілактика адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупційними діяннями серед посадових осіб органів місцевого самоврядування»** містить характеристику основних напрямів удосконалення роботи підрозділів, уповноважених на здійснення профілактики корупційних правопорушень. У ньому охарактеризовано основні групи суб'єктів профілактичної діяльності, розкрито специфіку профілактичної роботи, визначено проблеми реалізації профілактичних заходів. З огляду на досвід зарубіжних країн ми розглядаємо можливість утворення в Україні окремого спеціалізованого органу боротьби з корупцією, який повинен впроваджувати єдину державну антикорупційну політику, здійснювати контроль за її реалізацією та мати можливість проводити діяльність щодо безпосереднього виявлення фактів корупції. В сфері профілактики, вказаний орган, повинен координувати на загально-державному рівні розробку та прийняття нормативно-правових актів, які будуть містити заходи загального та індивідуального попередження корупції.

## ВИСНОВКИ

На основі аналізу чинного законодавства України, теоретичного осмислення наукових праць, з'ясування ставлення практичних працівників органів внутрішніх справ до боротьби з корупцією та її профілактики сформульовано низку висновків та рекомендацій, які за своїм змістом позитивно впливають на стан розв'язання зазначеної проблеми і спрямовані на удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності органів, уповноважених вести боротьбу з корупцією:

1. У дисертації запропоновано теоретичне узагальнення і нові підходи щодо вирішення питань, пов'язаних з організацією, забезпеченням і проведенням боротьби з корупційними правопорушеннями, що вчиняються посадовими особами органів місцевого самоврядування.

Виходячи з того, що в КУпАП не міститься законодавчого визначення адміністративної відповідальності, за властивими для неї ознаками запропоновано визначення адміністративної відповідальності посадової особи органу місцевого самоврядування за корупційне діяння як обов'язку особи, винної у скоєнні корупційного правопорушення, зазнати адміністративного покарання у порядку, передбаченому Законом України «Про боротьбу з корупцією».

2. Для усунення колізій правових норм та унеможливлення підміни понять, що на сьогоднішній день має місце в чинному законодавстві України, вбачається необхідним уніфікувати використання категорій «посадова особа» та «службова особа» при застосуванні адміністративної та кримінальної відповідальності.

3. Доцільно доповнити Закон України «Про боротьбу з корупцією» положенням про відповідальність юридичних осіб. Це повинно стосуватися тих випадків, коли керівництво юридичної особи вдається до корупційних дій з метою отримання державного замовлення на виконання робіт чи надання певних послуг. Зважаючи на наявність у Законі України «Про боротьбу з корупцією» спеціальних обмежень щодо державних службовців, а саме: пункту «г» частини 1 статті 5 (сприяти, використовуючи своє службове становище, фізичним і юридичним особам – учасникам процедур закупівель у досягненні перемоги всупереч вимогам Закону України «Про закупівлю товарів, робіт чи послуг за державні кошти») наголошуємо на необхідності вирішення на державному рівні питання про створення єдиного державного банку даних про юридичних осіб, які були «замішані в корупційних скандалах», для використання цієї інформації під час здійснення відповідних перевірок перед проведенням таких тендерів у майбутньому. Занесення юридичної особи до вказаного реєстру позбавляє її права участі в тендерах на закупівлю товарів, робіт чи послуг за державні кошти протягом певного часу.

Потребує вирішення на державному рівні також питання щодо створення єдиного державного банку даних про осіб, які були засуджені або притягнуті до адміністративної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, для використання цієї інформації під час проведення відповідних перевірок кандидатів на посади державних службовців та при висуванні співробітників на керівні посади.

4. Не викликає сумнівів, що норми кримінального та адміністративно-деліктного законодавства мають загальний характер, оскільки в механізмі правового регулювання суспільних відносин вони виконують роль правових санкцій за порушення врегульованих правом відносин. Обґрунтовано доцільність вживання терміна «корупційні делікти», під якими розуміють протиправні дії суб'єктів владних повноважень, що вчиняються з метою незаконного отримання будь-яких благ у корисливих цілях.

5. Підставою адміністративної відповідальності за корупційні діяння посадових осіб органів місцевого самоврядування, як правило, є вчинення особою специфічного виду правопорушення – корупційного. Особливою підставою адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення є юридичний склад корупційного діяння або іншого правопорушення, пов'язаного з корупцією.

6. Враховуючи, що питання правового статусу суб'єктів боротьби з корупцією в частині визначення компетенції відповідних підрозділів стосовно складання протоколів про корупційні правопорушення є надзвичайно важливим і актуальним, необхідно під час прийняття відомчих нормативно-правових актів чітко визначати підрозділи та категорії їх працівників, яким надано повноваження складати протоколи про корупційні правопорушення.

7. Визначено, що профілактика адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією серед посадових осіб органів місцевого самоврядування, може включати такі заходи:

– для недопущення прийняття на службу осіб, причетних до діяльності кримінальних структур і тіньового бізнесу, запобігання втягнення посадових осіб у протиправну діяльність проводити всебічне вивчення кандидатів на службу, під час висування співробітників на керівні (вищі) посади, а також на виборні посади;

– під час прийняття на державну службу чи при висуненні кандидатур для обрання особи-претенденти повинні надавати декларацію про доходи, зобов'язання фінансового характеру та дані про майновий стан стосовно себе та членів своєї сім'ї. Ці відомості повинні зберігатися в особовій справі посадовця в накопичувальному порядку з подальшою можливістю їхньої перевірки;

– прийом на посади в органи місцевої влади та самоврядування повинен здійснюватися шляхом конкурсного відбору;

– при прийомі на роботу всі посадові особи повинні підписувати попередження щодо спеціальних обмежень, встановлених Законами України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та «Про боротьбу з корупцією», і суворо дотримуватися їх під час проходження державної служби;

– з керівниками органів влади та місцевого самоврядування систематично проводити інструктивні наради щодо порядку дій та методики проведення службових розслідувань у разі викриття фактів з ознаками корупційних діянь, вживати дієві заходи реагування щодо осіб, винних у їх вчиненні;

– визначити коло державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, на яких покласти обов'язки щодо організації роботи стосовно запобігання проявам корупції, здійснювати їх навчання на курсах підвищення кваліфікації в рамках професійних програм навчання працівників місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

8. Пропонується внести зміни та доповнення до чинного законодавства, а саме:

а) у Закон України «Про боротьбу з корупцією»:

– частину 4 статті 12 доповнити реченням такого змісту: «Приводами до порушення і розслідування справи про корупційні діяння можуть бути:

- заяви свідків, потерпілих, інших громадян;
- повідомлення посадових осіб, адміністрації підприємств, установ, організацій, судово-слідчих органів;
- сигнали в пресі та інших засобах масової інформації;
- повідомлення профспілкових та інших громадських організацій, товариських судів;
- безпосереднє виявлення правопорушення уповноваженою посадовою особою»;

– частину 5 статті 12 доповнити реченням такого змісту: «При розгляді справ про корупційні правопорушення, присутність особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, є обов'язковою»;

б) у Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»:

– частину 2 статті 79 доповнити реченням такого змісту: «Повноваження сільського, селищного, міського голови достроково припиняються, якщо він протягом календарного року повторно (вдруге) був притягнутий до адміністративної відповідальності за порушення будь-яких вимог Закону України «Про боротьбу з корупцією»;

в) у Кодекс України про адміністративні правопорушення:

– частину 1 статті 38 доповнити реченням такого змісту: «Адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення може бути накладено не пізніше одного року з дня його вчинення».



**СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:**

1. Йосифович Д.І. Корупція як суб'єктивна перешкода на шляху розбудови демократичної України / Д.І. Йосифович // Українська національна ідея реалії та перспективи розвитку. – 2002. – Вип. 12. – С. 68–75.
2. Йосифович Д.І. Історичні аспекти боротьби з корупцією (на прикладі Конституції Гетьмана Пилипа Орлика 1710 р.) / Д.І. Йосифович // Науковий вісник НАВС України. – 2004. – № 3. – С. 286–291.
3. Йосифович Д.І. Визначення правового статусу суб'єктів боротьби з корупцією / Д.І. Йосифович // Право України. – 2004. – № 6. – С. 61–64.
4. Йосифович Д.І. Функціональне управління у сфері боротьби та протидії корупції / Д.І. Йосифович // Право України. – 2004. – № 8. – С. 79–82.
5. Йосифович Д.І. Органи, уповноважені розглядати справи про корупційні діяння, скоєні посадовими особами органів місцевого самоврядування / Д.І. Йосифович // Митна справа. 2008. – № 4 (58), частина 2 липень-серпень. – С. 28–31.
6. Йосифович Д.І. Співставлення адміністративної та кримінальної відповідальності за корупційні діяння / Д.І. Йосифович // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 8 (152). – С.43–46.
7. Йосифович Д.І. Вдосконалення антикорупційного законодавства – один з напрямів утвердження верховенства права в Україні / Д.І. Йосифович // Україна 2005: поступальна хода до верховенства права: Зб. матер. конф. – К.: Нац. акад. внутр. справ України, 2005. – С. 182–183.
8. Йосифович Д.І. Протидія корупції як один із шляхів боротьби з відмиванням «брудних» грошей / Д.І. Йосифович // Актуальні проблеми протидії економічній злочинності, тінізації та корупції в умовах формування ринкової економіки в Україні: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. 30 вересня 2005р. / Упоряд. І.О. Ревак, О.І. Руда. – Львів, Львівський державний університет внутрішніх справ, 2006. – С. 263–265.
9. Йосифович Д.І. Особливості стадії порушення провадження у справах про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією / Д.І. Йосифович // Адміністративне право і процес: шляхи вдосконалення законодавства і практики: Зб. матер. наук.-практ. конф. (м. Київ, 22 грудня 2006 р.) / Ред. кол.: О.М. Джужа, В.М. Дзюба, С.Г. Стеценко та ін. – К.: Київський нац. ун-т внутр. справ, 2006. – С. 295-297.
10. Йосифович Д.І. Деякі питання створення та функціонування національного бюро розслідувань / Д.І. Йосифович // Проблеми діяльності кримінальної міліції в умовах розбудови правової держави. Матеріали науково-звітної конференції факультету кримінальної міліції Львівського університету внутрішніх справ 16 лютого 2007 року. – Львів: ЛьвДУВС. – 2007. – С. 47–52.

11. Йосифович Д.І. Стадії адміністративного провадження у справах про корупційні діяння / Д.І. Йосифович // Проблеми забезпечення конституційних прав громадянина в кримінальному судочинстві: Матеріали науково-практичної конференції. 26 жовтня 2007 р. – Львів: ЛьвДУВС, 2008. – С. 133–136.

12. Йосифович Д.І. Інформаційне забезпечення діяльності підрозділів ОВС щодо оформлення правопорушень, пов'язаних із корупційними діяннями / Д.І. Йосифович // Проблеми застосування інформаційних технологій, спеціальних технічних засобів у діяльності ОВС, навчальному процесі, взаємодії з іншими службами. Матеріали науково-практичного семінару 7 грудня 2007 року. – Львів: ЛьвДУВС, 2007. – С. 11–14.

13. Йосифович Д.І. Взаємозв'язок корупції з організованою та економічною злочинністю / Д.І. Йосифович // Актуальні проблеми підготовки фахівців для підрозділів Державної служби боротьби з економічними злочинами: матеріали третьої звітної наукової конференції / М-во внутр. справ, Львів. держ. ун-т внутр. справ (та ін.). – Львів: ЛьвДУВС, 2009. – С. 178–183.

## АНОТАЦІЯ

**Йосифович Д.І. Адміністративна відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування за корупційні діяння.** – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Львівський державний університет внутрішніх справ, Львів, 2009.

Дисертацію присвячено комплексному дослідженню адміністративної відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування за корупційні діяння. Проаналізовано загальні підстави настання адміністративної відповідальності; звернено увагу на дискусійні питання, що стосуються суспільної небезпеки і шкідливості адміністративного правопорушення та його матеріальних властивостей; показано негативний вплив корупції на організацію діяльності та функціонування органів місцевого самоврядування.

Сформульовано пропозиції щодо вдосконалення вітчизняного законодавства у сфері правоохоронної діяльності, зокрема організації належної роботи суб'єктів боротьби з корупцією. Розглянуто визначення адміністративно-правового статусу окремого спеціалізованого органу боротьби з корупцією, запропоновано заходи проведення профілактичної роботи серед посадових осіб органів місцевого самоврядування тощо.

**Ключові слова:** корупція, адміністративна відповідальність, посадова особа, органи місцевого самоврядування.

## АННОТАЦИЯ

**Иосифович Д.И. Административная ответственность должностных лиц органов местного самоуправления за коррупционные деяния. – Рукопись.**

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Львовский государственный университет внутренних дел, Львов, 2009.

Диссертация посвящена комплексному исследованию административной ответственности должностных лиц органов местного самоуправления за коррупционные деяния. В работе изложено теоретическое обобщение и новые решения научной проблемы, которая выражается в разработке современной системы предупреждения коррупции в государственном аппарате.

В работе применен системный подход к исследованию проблемы административной ответственности представителей публичной власти за совершение коррупционных деяний согласно законодательству Украины. Рассмотрены особенности административного производства по делам о совершении коррупционных деяний. Сформулированы предложения по усовершенствованию отечественного законодательства в сфере правоохранительной деятельности, в частности организации должного уровня работы подразделений субъектов борьбы с коррупцией в части определения полномочий, касающихся составления административных протоколов о совершении коррупционных деяний. Предложено дополнить перечень административных взысканий по делам о коррупционных деяниях таким видом как дисквалификация – что предполагает запрет занимать должности в государственных органах и их аппарате, запрет баллотироваться в депутаты или на выборные должности в государственные органы.

Современное состояние административно-правового регулирования деятельности органов, уполномоченных бороться с коррупцией, не создает надлежащих условий для их эффективной работы. В этом контексте рассматривается вопрос о возможности создания независимого специализированного органа борьбы с коррупцией. Надлежащее внимание уделено вопросам профилактики коррупционных правонарушений со стороны должностных лиц органов местного самоуправления.

**Ключевые слова:** коррупция, административная ответственность, должностное лицо, производство по делам о совершении коррупционных деяний, коррупционные деяния, органы местного самоуправления.

**SUMMARY****Yosyfovych D.I. Administrative responsibility of officials of local self-government bodies for their corruption acts. – Manuscript.**

The thesis for the scientific degree of a Candidate of Law in speciality 12.00.07 – Administrative Law and Procedure; Financial Law; Information Law – Lviv State University of Internal Affairs, Lviv, 2009.

The dissertation deals with the complex research of administrative responsibility of officials of local self-government bodies for their corruption acts. The general grounds of the attachment of the administrative responsibility are analysed, debatable problems of public danger and harmfulness of an administrative offence and its material features are under consideration of the activity and functioning of local self-government bodies is investigated.

The suggestions as to improvement of the national legislation in the field of the law-enforcement activity such as the organization of the proper work of the subjects for the struggle against corruption are made. The determination of the administrative-legal status of separate specialized bodies for struggle against corruption is described in detail; preventive measures among officials of local self-government bodies are offered.

**Key words:** corruption, administrative responsibility, official, local self-government bodies.

---

Підписано до друку 30.10.2009 р.  
Формат 60x90/16. Папір офс. Зам. № \_\_\_\_\_-09  
Умовн. друк. арк. 0,9. Наклад 100 прим.  
Львівський державний університет внутрішніх справ  
79007, м. Львів, вул. Городоцька, 26.