

ВІДГУК ОФІЦІЙНОГО ОПОНЕНТА

на дисертацію Шимон Олександри Миколаївни «Обмеження та заборони як засоби запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, у діяльності державних службовців в Україні», що подана на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – «Право»

1. Ступінь актуальності теми дисертації.

Тема, яка обрана дисертантом для дослідження – «Обмеження та заборони як засоби запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, у діяльності державних службовців в Україні» має декілька змістовних напрямленостей. По-перше, робота стосується антикорупційних механізмів, які запроваджені на законодавчому рівні і застосовуються в державі; по-друге, має відношення до повноцінного функціонування системи державної служби в Україні як передумови професійного виконання функцій держави; і по-третє – направлена на дослідження питань, пов'язаних із запобіганням адміністративним правопорушенням певного виду (пов'язаним з корупцією). Така різновекторна направленість характеризує комплексний та системний підхід автора до з'ясування специфіки предмета дослідження.

Варто звернути увагу на те, що після завершення 2017 року, Україна не має розробленої та затвердженої антикорупційної стратегії, яка б визначала проблеми, завдання, пріоритети державної політики у сфері запобігання корупції як явища, яке має загальнодержавні масштаби. Після прийняття Закону України від 14 жовтня 2014 року «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» нового Закону так прийнято і не було. Наразі розроблений Проект Закону про Антикорупційну стратегію на 2018 - 2020 роки, однак в серпні 2019 року цей проект було відкликано. Відтак, слід помітити, що для

ВХ.№ 508
« 02 » 03 2020р.

впровадження ефективного та дієвого нормативно-правового базису антикорупційної політики в Україні, а в подальшому – і належної реалізації положень таких нормативно-правових актів, обов'язковим є ґрунтовне дослідження всіх аспектів на доктринальному рівні, в тому числі і окремих елементів антикорупційного механізму. Окреме місце в системі такого механізму займають обмеження і заборони, серед яких: обмеження і заборони щодо використання службових повноважень чи свого становища; обмеження і заборони щодо одержання подарунків; обмеження і заборони щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; обмеження і заборони після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування; обмеження і заборони щодо спільної роботи близьких осіб. Так, слід зауважити, що зв'язок дослідження із аналізом антикорупційної політики, яка є одним із стратегічних напрямків у державі та із забезпеченням нормальних умов для реалізації своїх безпосередніх повноважень державними службовцями підкреслює актуальність, своєчасність та необхідність такого дослідження.

2. Обґрунтованість та новизна наукових положень, висновків і рекомендацій.

Надаючи характеристику обґрунтованості наукових положень, висновків та рекомендацій, які містяться в дисертації, приходжу до висновку про наявність достатніх підстав вважати, що здобувачем було проведено комплексне системне дослідження, що має своєю основою глибокий аналіз необхідних наукових, нормативних та емпіричних джерел, з використанням методів наукового пізнання, та з одержанням корисних результатів у вигляді напрямків удосконалення законодавства, що регулює застосування обмежень та заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, у діяльності державних службовців в Україні. Вважаю, що наукова новизна положень, висновків і рекомендацій дисертації здобувача є такою, що відповідає заявленій.

Насамперед, є корисним здобутком сформульована здобувачем пропозиція розглядати обмеження і заборони саме як правові категорії, адже вони досить часто використовуються саме у правовій сфері, при чому у різних галузях права (адміністративне, кримінальне, цивільне, господарське, трудове тощо). За результатами комплексного аналізу наукових праць і публікацій, а також чинного законодавства, здобувачем запропоновано власний перелік ознак, які характеризують обмеження і заборони як правові категорії. Серед таких ознак хотілося б особливо виділити таку як «мають особливу мету застосування – встановлюються, насамперед, щоб запобігти можливим проявам зловживання правом (у різних формах)», що підтверджує превентивну направленість встановлення таких обмежень та заборон, а також «прямо впливають на коло прав, які особа може реалізовувати і обов'язків, які повинна виконувати, тому слід вести мову про пов'язаність зі «звуженням» правового статусу особи», що також підтверджує важливість такого дослідження задля того, щоб «звуження» не було підставою для «зловживання».

Здобувачем досить слушно звернуто увагу на зміст суміжних та синонімічних понять, наприклад таких як «табу», «вето», «межа», «рамки», «ліміт», «утиск», а також на діаметрально протилежні, такі як «дозвіл», «стимул» – з метою визначення їх співвідношення та з'ясування спільних і відмінних рис, а також для розмежування їх змісту із урахуванням своєрідності ресурсу та ознак. Це дозволило дисертанту запропонувати формулювання своєрідного логічного послідовного діапазону поведінки осіб від імперативної до диспозитивної моделі, а саме: заборона (табу, вето) => обмеження (ліміт, рамкова поведінка) => дозвіл => стимул. Така модель дозволяє визначити місце і сутність обмежень і заборон у можливих проявах діяльності державних службовців.

Є достатньо підстав підтримати позицію здобувача щодо характеристики обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, у діяльності державних службовців в Україні та висловлення позиції, що їх існування може певним чином впливати на повноту реалізації державними службовцями своїх прав, дещо «звужувати» їх обсяг (наприклад, суто як фізичних осіб), однак, з іншого боку, вони встановлюють фундамент для запобігання корупційним явищам у сфері державної служби, що є позитивним елементом комплексу дій, спрямованих на існування правової, законної, стабільної, ефективної системи державної служби. Здобувачем, на основі існуючих наукових досліджень інших авторів, а також опрацювання норм вітчизняного законодавства було запропоновано умовно поділяти обмеження та заборони як засоби запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, у діяльності державних службовців в Україні на три базові групи (особисті, майнові та змішані), що спрощує їх сприйняття та полегшує їх дослідження.

Також слід позитивно оцінити спробу здобувача з'ясувати генезу доктринального дослідження та нормативного визначення обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, що дозволило простежити ретроспективне становлення предмету дослідження, а також виділити тенденції його розвитку на майбутнє. Досить слушно дисертант пропонує виокремлювати етапи як у доктринальному дослідженні, так і у нормативному визначенні із зазначенням особливостей таких етапів та виокремленням перспектив на майбутнє.

Здобувачем також проведено ґрунтовний правовий аналіз обмежень і заборон, які передбачені Законом України «Про запобігання корупції». Варто позитивно оцінити детальну правову характеристику змісту і сутності

обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією. Важливим, наприклад, як для наукових здобутків, так і для практичної реалізації є проведення розмежування між поняттями «подарунок» та «неправомірна вигода», а також обґрунтування того, що слід розрізняти поняття «подарунок» в антикорупційному законодавстві і «дарунок» в цивільному законодавстві. Також підтримати правильність судження здобувача про те, що законодавством не передбачено які саме подарунки (можливо поширені види, або вартість) слід відносити до тих, що відповідають загальноновизнаним уявленням про гостинність, адже саме це оціночне поняття досить часто створює проблеми під час практичного застосування. Позитивно слід оцінити і те, що дисертантом під час характеристики обмеження і заборони щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності детально проаналізовано сутність і зміст понять «сумісництво» та «суміщення», а також запропоновано для уникнення термінологічної неясності та плутанини закріпити ці дефініції на нормативному рівні. Заслуговує на схвалення і те, що автором під час аналізу обмеження і заборони щодо спільної роботи близьких осіб звернуто увагу на зміни до законодавства, які були внесені у 2019 році щодо легального визначення «близькі особи».

Можна визнати корисним і таким, що сприятиме вдосконаленню чинного законодавства проведення правового аналізу зарубіжного досвіду правового регулювання та застосування обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, адже він сприяє виокремленню можливостей його запозичення для України, вдосконалення вітчизняного законодавства у визначеній сфері, практики його застосування. Проте, як справедливо зазначає здобувач, суцільне «перенесення» правових норм із зарубіжного законодавства до вітчизняного

не створить бажаного ефекту вдосконалення, а може мати й негативні наслідки, тому неодмінним має бути виважений підхід у запозиченні – лише правовий аналіз, порівняння із вітчизняним досвідом, врахування історичних особливостей, національних традицій правотворення й правозастосування, в тому числі і у антикорупційній сфері, дозволить отримати якнайкращий результат. І в цьому автора варто підтримати.

Дійсно, слід визнати корисним досвід: США (щодо встановлення меж доходу, одержаних державним службовцем за додатковим місцем роботи, у випадку сумісництва, суміщення з іншими видами діяльності); Німеччини (щодо закріплення процедури звернення державного службовця після припинення державної служби до свого попереднього керівника за дозволом для можливості розголошення службової інформації); 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) тощо. Заслуговує на увагу комплексний підхід автора до формулювання пропозицій щодо внесення змін до чинного законодавства з метою вдосконалення нормативного регулювання обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням та в якості перспектив розвитку такого законодавства.

3. Повнота викладу наукових положень, висновків і рекомендацій в наукових публікаціях.

Основні наукові результати дисертації висвітлені у п'яти наукових публікаціях, які розкривають основний зміст дисертації, зокрема у одній статті у періодичному науковому виданні держави, яка входить до Організації економічного співробітництва та розвитку та Європейського Союзу, з наукового напрямку, за яким підготовлено дисертацію здобувача (Шимон О. М. Генеза доктринального дослідження та нормативного

визначення обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним із корупцією. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. 2018. № 4. Т. 1. С. 69-73.), у чотирьох наукових виданнях, включених до переліку наукових фахових видань України (серед яких: Шимон О. М. З'ясування сутності понять «обмеження» і «заборони» у сфері запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2017. № 4. С.78-85; Шимон О. М. Обмеження для державних службовців щодо використання службових повноважень чи свого становища. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2018. № 3. Т. 2. С. 99-102; Шимон О. М. Обмеження для державних службовців після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування. *Приватне та публічне право*. 2018. № 3. С. 59-62; Шимон О. М. Зарубіжний досвід правового регулювання та застосування обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 3. С. 169-175), а також у тезах доповідей на науково-практичних конференціях, у збірниках наукових праць, що дозволяє вважати виконаними положення п. 11 Порядку проведення експерименту з присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 р. № 167.

4. Дотримання академічної доброчесності.

Аналіз дисертації та наукових публікацій здобувача, у яких висвітлені основні наукові результати дисертації, не дає підстав констатувати допущення ним порушень академічної доброчесності (академічного плагіату, самоплагіату, фабрикації, фальсифікації). Зокрема, дисертація містить посилання на джерела інформації за кожним випадком

використання ідей, розробок, тверджень, відомостей; відповідає нормам законодавства про авторське право і суміжні права; відображає прагнення надати достовірну інформацію про результати власної навчальної (наукової, творчої) діяльності, використані методики досліджень і джерела інформації.

5. Зауваження.

Поруч із науковими положеннями, висновками і рекомендаціями, що свідчать про значний науковий рівень дослідження здобувача, має місце декілька малозначних недоліків та невикористаних можливостей для досягнення ще більш високих показників якості дослідження.

1. У підрозділі, присвяченому обмеженням і заборонам після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування дисертант розглядає одну із складових такого обмеження – заборону протягом року з дня припинення відповідної діяльності укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами – підприємцями, якщо особи, що звільнилися або іншим чином припинили діяльність, протягом року до дня припинення виконання функцій держави або місцевого самоврядування здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб – підприємців. Проте не вирішеним залишилося питання щодо застосування адміністративної відповідальності як до осіб, які порушили таку вимогу (працівників), так і для роботодавців.

2. Аналізуючи обмеження і заборони щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, дисертант зазначає, що поширеним є питання щодо можливого порушення особою вимог Закону України «Про запобігання корупції» у разі отримання прибутку від розпорядження власним майном (наприклад, здача власного майна в оренду). У зв'язку із

чим доходить висновку, що нормами чинного законодавства України не встановлені обмеження для осіб, уповноважених на виконання функцій держави щодо розпорядження своїм майном. Проте так і не з'ясовано залишається позиція автора щодо того чи є порушенням Закону України «Про запобігання корупції» здача державним службовцем власного майна в оренду.

3. Дисертантом у роботі детально охарактеризовано сутність і зміст понять «суміщення» і «сумісництво», адже це має істотне значення для належного застосування положень законодавства, якими встановлені обмеження і заборони щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності. Проте не приділено уваги проектному трудовому законодавству, над яким триває робота і положення якого досить широко наразі обговорюються.

4. Під час проведення правового аналізу застосування обмеження та заборон щодо одержання державними службовцями подарунків, дисертант аналізує і питання адміністративної відповідальності за порушення таких обмежень і заборон. Окрім того, слід зауважити, що ч. 1 ст. 23 Закону України «Про запобігання корупції» перебачено, що визначеним у законі особам «забороняється безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб». У зв'язку із чим виникає питання чи поширюється адміністративна відповідальність на дії таких «близьких осіб», які одержали подарунок, чи відповідальність має нести лише державний службовець.

Разом із тим, вищевикладене жодною мірою не заперечує те, що дисертація «Обмеження та заборони як засоби запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, у діяльності державних службовців в Україні» є яскравим прикладом наукового

дослідження, яке виконане на високому рівні, її результати мають теоретичне і практичне значення, що розумно можна очікувати від здобувача ступеня доктора філософії, а також засвідчують здатність здобувача із належним науковим обґрунтуванням вирішувати комплексні питання адміністративного права та практики його застосування. Зважаючи на це, дисертація заслуговує на те, щоби одержати позитивний відгук.

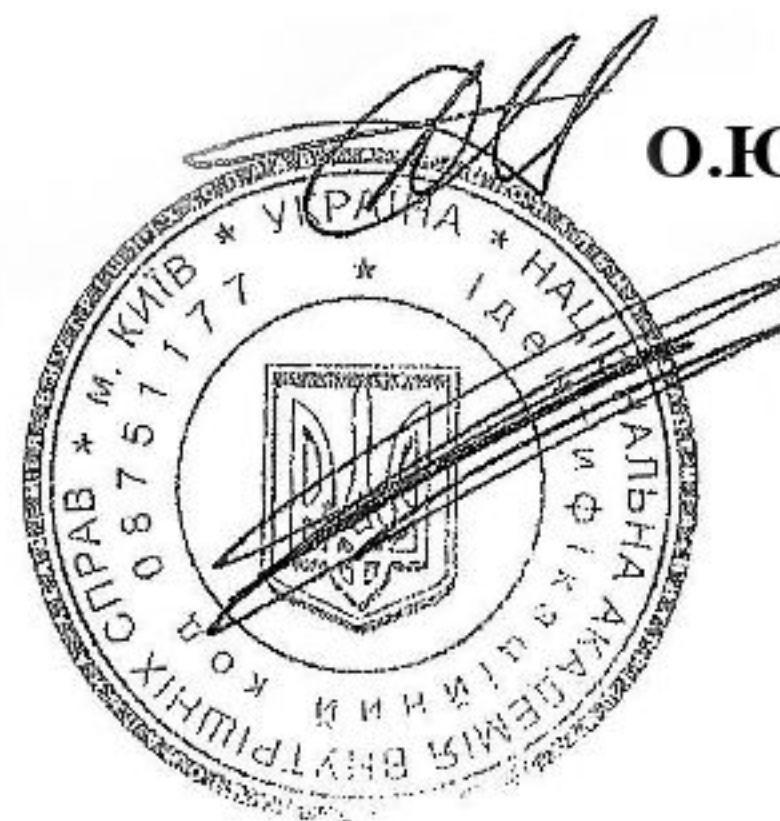
Дисертація «Обмеження та заборони як засоби запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, у діяльності державних службовців в Україні» відповідає вимогам, передбаченим Порядком проведення експерименту з присудження ступеня доктора філософії, що затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 р. № 167, а її автор – Шимон Олександра Миколаївна – заслуговує на присудження за результатами публічного захисту наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – «Право».

Офіційний опонент,

начальник відділу докторантури та ад'юнктури

Національної академії внутрішніх справ,

доктор юридичних наук, доцент



О.Ю. Дрозд