

ВІДГУК

офіційного опонента на дисертацію Шимон Олександр 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»

Актуальність теми дисертації. Запобігання корупції у різних сферах життєдіяльності і серед великої кількості суб'єктів є одним із стратегічних напрямків загальнодержавної політики. Таке запобігання системно може складатися із різних елементів, застосування яких, насамперед, направлене на превенцію правопорушень, пов'язаних із корупцією. Тому дослідження сутності, змісту, специфіки застосування спеціальних антикорупційних засобів є важливим та актуальним.

Діючим Законом України «Про запобігання корупції» було затверджено і Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки, якими було визначено низку існуючих проблем: відсутність чіткої законодавчої та інституційної основи для формування та реалізації антикорупційної політики на основі співпраці державних органів та громадськості; необхідність створення доброчесної системи публічної служби; нагальна потреба в запобіганні корупції у діяльності органів виконавчої влади, у судовій системі та органах кримінальної юстиції, у приватному секторі тощо. Саме на розв'язання цих проблем і направлене законодавче закріплення та практична реалізація обмежень і заборон, які є засобами запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, у діяльності державних службовців в Україні.

ВХ.№ 509
« 02 » 03 2020р.

Нормативні вимоги та загальнодержавна зорієнтованість на запобігання корупції в Україні викликає необхідність підвищеної уваги на поглибленні з'ясування змісту і сутності кожного із можливих засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, у діяльності державних службовців в Україні, нормативних засад використання ресурсу таких засобів, приведення їх у відповідність до нагальних вимог правозастосування. В Україні в сучасних умовах державотворчих та правотворчих процесів, докорінного оновлення змісту положень антикорупційного законодавства та законодавства про державну службу, створення нових суб'єктів, уповноважених на реалізацію повноважень у сфері запобігання корупції, модернізації підходів до реалізації антикорупційної політики держави, запозичення позитивного, апробованого часом і практикою досвіду зарубіжних країн, варто приділяти увагу засобам запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, у діяльності державних службовців в Україні. Зважаючи на це, слід визнати напрямок дослідження автора своєчасним та актуальним.

Беззаперечним аргументом на користь значеного може слугувати те, що тема дисертації відповідає Пріоритетним тематичним напрямам наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2020 року, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 7 вересня 2011 р. № 942 (напрями: фундаментальні дослідження з актуальних проблем суспільних та гуманітарних наук), Основним науковим напрямом та найважливішим проблемам фундаментальних досліджень у галузі природничих, технічних, суспільних і гуманітарних наук на 2019-2023 рр., затвердженим Постановою Президії НАН України від 30 січня 2019 р. № 30 (п. 3.4.2.5, 3.4.2.16), Пріоритетним напрямом розвитку правової науки на 2016-2020 роки, затвердженим Постановою Президії НАПрН України від 3 березня 2016 р. (напрями: особливості регулювання в приватному та публічному праві; проблеми вдосконалення правового регулювання компетенції органів публічної влади; проблеми функціонування органів

виконавчої влади та адміністративно-правових відносин на сучасному етапі; інноваційні механізми державного регулювання господарських відносин в Україні), а також реалізація наукових результатів дослідження може сприяти досягненню цілей, закріплених, зокрема Середньостроковим планом пріоритетних дій Уряду до 2020 року, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03 квітня 2017 року № 275-р, Стратегічними пріоритетами, цілями та завданнями діяльності Міністерства юстиції України.

Обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, їх новизна. Визначаючи обґрунтованість та наукову новизну основних наукових положень, висновків і рекомендацій дисертації, слід по чергово ознайомитись із її структурними елементами для формування уявлення про ступінь дотримання автором методології та найкращих практик наукового дослідження.

Підрозділ 1.1. «Обмеження» і «заборони» як правові категорії» спрямований на узагальнення положень правової доктрини щодо дефініцій «обмеження» і «заборони» саме у розрізі правових категорій. Із використанням положень словникової та довідникової літератури автором досліджено ресурс зазначених понять (с. 28-30). Окрім того, доведено, що такі категорії застосовуються у різних сферах, у тому числі і в праві. Зосереджено увагу на співвідношенні понять «обмеження» і «заборона» між собою (с. 39-41). Проаналізовано низку ознак і характеристик, що притаманні правовим обмеженням та заборонам і сформульовано особливості, які характеризують обмеження і заборони саме як правові категорії (с. 41-43). Звернуто увагу на суміжні та синонімічні поняття, наприклад такі як «табу», «вето», «межа», «рамки», «ліміт», «утиск», а також на діаметрально протилежні, такі як «дозвіл», «стимул» – з метою визначення їх співвідношення із акцентом, перш за все, на етимологію назви, з'ясування спільних і відмінних рис, а також для розмежування їх змісту із урахуванням своєрідності ресурсу та ознак (с. 43-45). Так, автором, за допомогою аналізу

етимології слів «обмеження» і «заборона», дослідження їх співвідношення між собою та із суміжними і синонімічними поняттями, з'ясовано їх змістовний ресурс саме як правових категорій, запропоновані відповідні авторські дефініції; виокремлені особливості, які характеризують обмеження і заборони як правові категорії.

Підрозділ 1.2. «Обмеження і заборони як засоби запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією: поняття, ознаки, класифікація та їх системний аналіз» присвячений вже детальній характеристиці обмеженням і заборонам саме як засобам запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією. Із врахуванням належності таких обмежень і заборон до окремої групи всіх обмежень і заборон у праві, доведено що вони наділені властивостями останніх, проте відзначено і специфічний характер обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією. Тому автором виокремлено їх характерні особливості, зміст яких розкритий та проаналізований (с. 47-55). Розглянуті спроби класифікаційного розподілу обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією в наукових джерелах та звернуто увагу на нормативні положення, у зв'язку із чим запропонований власний умовний розподіл (с. 61-65). У підсумку, із врахуванням проведеного системного аналізу, автором запропоновано дефініції «обмеження як засіб запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією» та «заборони як засіб запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією».

Підрозділ 1.3. «Гене́за доктринального дослідження у вітчизняній правовій науці та нормативного визначення обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, у законодавстві України» містить результати узагальнення наукових поглядів на ретроспективне становлення предмету дослідження, а також аналіз норм законодавства, яке у різні часи врегульовувало відповідне питання. Наукові

розробки з проблематики обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, охарактеризовано у двох напрямках: 1) адміністративно-правові заходи запобігання корупції у цілому (загальний аналіз, поняття корупції, аналіз антикорупційного законодавства, запобігання корупції в різних сферах, питання адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення тощо), і 2) обмеження і заборони як елемент правового статусу, в тому числі і державних службовців (с. 67-71). Доведено поступове підвищення інтересу вчених-адміністративістів до окремих аспектів предмету дослідження, а також необхідність ґрунтовного, комплексного, системного дослідження обмежень та заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією у діяльності державних службовців. Характеристика нормативних засад врегулювання застосування окремих антикорупційних механізмів автором проведена з 1995 р. (з моменту прийняття першого спеціального закону в означеній сфері) і сучасного стану нормативно-правового забезпечення. З урахуванням проведеного дослідження дисертант пропонує власну періодизацію обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією (окремо щодо дослідження у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині та закріплення у вітчизняному законодавстві) із виокремленням етапів, їх часових меж та стислої характеристики.

Розділ 2 «Правова характеристика обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією» в цілому структурно складається з п'яти підрозділів і присвячений безпосередньо тим обмеженням і заборонам, які передбачені чинним антикорупційним законодавством, зокрема: 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. Автором розкрито зміст і сутність кожного різновиду, проаналізовані особливості застосування, з'ясовано специфіку кожного із різновидів, розглянуто питання відповідальності за порушення таких обмежень і заборон, виокремлені проблемні аспекти, вирішення яких запропоноване в наступному розділі роботи.

У підрозділі 3.1. *«Зарубіжний досвід правового регулювання та застосування обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією»* проведено правовий аналіз зарубіжного досвіду правового регулювання та застосування обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією і доведено можливість його впливу на вдосконалення вітчизняного законодавства у визначеній сфері, практики його застосування. Дисертантом окремо зосереджено увагу на міжнародних документах, які закріплюють статус державних посадових осіб та визначають загальні принципи їх діяльності, в тому числі і встановлюють обмеження і заборони як засоби запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією із урахуванням того, що Україна є учасницею низки багатосторонніх міжнародних моніторингових механізмів, метою діяльності яких є забезпечення додержання державами-учасницями положень антикорупційних конвенцій (с. 136-141). Безпосередньо зарубіжний досвід правового регулювання та застосування обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням автором запропоновано в роботі розглядати за тривекторною системою: американський вектор, європейський вектор та азійський вектор, що допомогло відобразити особливості антикорупційної політики у різних країнах (с. 141-156). Зроблено висновок про необхідність виваженого підходу під час запозичення зарубіжного досвіду, виокремлено основні напрями такого можливого запозичення.

Підрозділ 3.2. «Основні шляхи удосконалення правового регулювання та застосування обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією» присвячений характеристиці можливого удосконалення правового регулювання та застосування обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією з урахуванням тих проблем, які були виявлені під час аналізу сутності та змісту антикорупційних обмежень і заборон у розділі 2. Автором зроблено висновок про відносно коректне закріплення у законодавстві обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, однак наголошено на наявності певних недоліків щодо їх нормативного закріплення і правозастосування. З метою вдосконалення такого нормативного регулювання та в якості перспектив розвитку останнього, дисертантом слушно запропоновано необхідність внесення змін і доповнень до чинного законодавства України.

Академічна доброчесність. Очевидних ознак порушення автором академічної доброчесності, зокрема випадків оприлюднення (частково або повністю) наукових (творчих) результатів, отриманих іншими особами, як результатів власного дослідження (творчості) та/або відтворення опублікованих текстів (оприлюднених творів мистецтва) інших авторів без зазначення авторства (академічний плагіат), не виявлено. Повнота викладу наукових положень, висновків і рекомендацій в наукових публікаціях забезпечується тим, що основні наукові результати дисертації висвітлені у п'яти наукових статтях, з них чотири опубліковані у виданнях, що визнані як фахові з юридичних наук, одна стаття – у зарубіжному науковому виданні, а також у шести тезах доповідей науково-практичних конференцій.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. Визнаючи досягнення автором значного рівня якості наукового дослідження під час підготовки дисертації, вважаю, що має місце простір для її вдосконалення.

1. У дисертації досліджуються обмеження та заборони як засоби запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, у діяльності державних службовців в Україні. Проте, якщо розглядати ширше антикорупційні механізми, можна зробити висновок, що всі засоби запобігання та протидії корупції поділяються на дві великі групи (засоби кримінально-правового характеру та засоби адміністративно-правового характеру). Тому потребує додаткового дослідження співвідношення зазначених двох груп між собою, їх взаємозв'язок і взаємо виключення, адже лише у своїй сукупності вони матимуть позитивний ефект і антикорупційний прояв.

2. Дисертантом слушно зауважено, що важливе значення у нормативному регулюванні окремих особливостей обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, є акти Національного агентства з питань запобігання корупції, яке є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, що забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику (с. 77), однак не звернено уваги на зміни до спеціального законодавства (що були внесені у жовтні 2019), які стосуються зміни статусу, повноважень Національного агентства з питань запобігання корупції, його ролі в забезпеченні належного дотримання обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією.

3. Під час правової характеристики обмеження і заборон щодо одержання подарунків (с. 93-107), дисертантом детально охарактеризовано співвідношення поняття «подарунок» і «неправомірна вигода», окрім того, проведено порівняння із поняттями «дар», «дарунок», «пожертва». Проте увагу не присвячено поняттю благодійної допомоги (поняття, сутність, значення) та вирішенню питання співвідношення із подарунком. А також, слід визначитись із тим випадком, коли державний службовець є набувачем благодійної допомоги, чи буде це порушенням антикорупційного законодавства.

4. При дослідженні сутності і змісту обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, автор приділяє увагу і питанням адміністративної відповідальності за порушення таких обмежень і заборон. У зв'язку із цим, було б цікавим дізнатися думку дисертанта щодо можливості застосування в таких випадках статті 22 Кодексу України про адміністративні правопорушення, де визначено, що «при малозначності вчиненого адміністративного правопорушення орган (посадова особа), уповноважений вирішувати справу, може звільнити порушника від адміністративної відповідальності і обмежитись усним зауваженням».

5. Аналізуючи особливості обмежень і заборон як заходів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, дисертантом відзначено специфічний характер таких обмежень і заборон і з'ясовано, що специфіка саме цих обмежень і заборон полягає, перш за все, в особливій сфері застосування – вони поширюються на фізичних осіб під час реалізації ними повноважень в сфері державної служби (с. 47). Проте аналіз положень чинного законодавства (Закон України «Про запобігання корупції») дає підстави стверджувати, що такі обмеження поширюються і на інших суб'єктів, а не лише державних службовців. З огляду на це, варто уточнити позицію дисертанта.

Разом із тим, вищевикладене має виключно дискусійний характер, належним способом реагування на ці зауваження може бути їх коментар під час публічного захисту та вони жодним чином не ставлять під сумнів вагомість наукових здобутків автора.

Таким чином, дисертація Шимон Олександрі 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» є науковим дослідженням, яке виконане автором особисто, характеризується завершеністю та єдністю

змісту, містить наукові результати, що мають наукову новизну, теоретичне та практичне значення та являють собою значний внесок у подальший розвиток науки адміністративного права та практики його застосування, а отже, заслуговує на позитивний відгук.

Висновок. Взявши до уваги вищевикладене, вважаю, що дисертація «Обмеження та заборони як засоби запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, у діяльності державних службовців в Україні» відповідає вимогам, встановленим Порядком проведення експерименту з присудження ступеня доктора філософії, затвердженим 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,
доктор юридичних наук, доцент,
заступник директора
Видавничого дому «Гельветика»**



М. Ю. Віхляєв

**Підпис засвідчую,
кандидат економічних наук,
директор
Видавничого дому «Гельветика»**



О. П. Головка