

Відгук

офіційного опонента

доктора юридичних наук, професора Волкової Юлії Анатоліївни на дисертацію Муцураєвої Луізи Асхабівни «Відповідальність за порушення обмежень щодо одержання подарунків публічними службовцями за законодавством України та країн ЄС», подану на здобуття освітньо-наукового ступеня доктора філософії зі спеціальності 081 «Право»

Актуальність теми дисертації. Дисертаційне дослідження, виконане Муцураєвої Луізою Асхабівною, присвячене актуальній проблематиці вдосконалення адміністративно-правового механізму забезпечення доброчесності публічної служби та відповідальності за порушення антикорупційних обмежень. У сучасних умовах реформування системи публічного управління, імплементації європейських стандартів у сфері запобігання корупції та підвищення вимог до етичної поведінки публічних службовців питання правового регулювання одержання подарунків та юридичної відповідальності за порушення відповідних обмежень набувають особливої актуальності.

Проблематика, обрана авторкою, має важливе теоретичне та практичне значення, оскільки пов'язана із забезпеченням принципів прозорості, неупередженості, політичної нейтральності та доброчесності у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Належне функціонування механізму обмежень щодо одержання подарунків є важливим елементом запобігання конфлікту інтересів, недопущення прихованого впливу на службову діяльність та формування довіри суспільства до інститутів публічної влади.

У дисертації обґрунтовано, що чинне законодавство України у сфері відповідальності за порушення обмежень щодо одержання подарунків

потребує подальшого вдосконалення з огляду на наявність прогалин, колізій та неоднозначності правозастосування. Авторкою слушно акцентовано увагу на проблемах розмежування понять «подарунок», «неправомірна вигода», «прояв гостинності», визначення меж допустимої поведінки публічного службовця, а також співвідношення адміністративної, дисциплінарної та кримінальної відповідальності у відповідній сфері.

Оцінюючи науковий рівень дисертаційного дослідження, слід відзначити, що робота є самостійною, логічно структурованою та комплексною науковою працею, виконаною на належному теоретико-методологічному рівні. Дисертанткою опрацьовано значний масив нормативно-правових актів України, міжнародних документів, законодавства країн Європейського Союзу, матеріалів судової практики та наукових праць із адміністративного, антикорупційного та європейського права.

У процесі дослідження авторкою використано широкий спектр загальнонаукових і спеціально-юридичних методів пізнання, зокрема формально-юридичний, системно-структурний, порівняльно-правовий, логіко-семантичний та структурно-функціональний методи, що дозволило забезпечити належний рівень наукової обґрунтованості висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексних досліджень, присвячених відповідальності за порушення обмежень щодо одержання подарунків публічними службовцями за законодавством України та країн ЄС.

Заслуговують на підтримку висновки авторки щодо чотирикомпонентної структури реалізації адміністративної відповідальності за порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків, яка включає нормативну, фактичну, юридичну та процесуальну складові. Важливим є положення про необхідність обов'язкового встановлення повного

складу адміністративного правопорушення у справах за ст. 172-5 КУпАП, включаючи причинно-наслідковий зв'язок між одержанням подарунка та виконанням службових повноважень.

Наукову цінність мають також запропоновані авторкою підходи до розмежування понять «подарунок» та «неправомірна вигода», визначення системи принципів адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, а також обґрунтування необхідності вдосконалення законодавства України шляхом імплементації позитивного досвіду держав-членів Європейського Союзу.

Слід позитивно оцінити пропозиції дисертантки щодо нормативного визначення дозволених і заборонених подарунків, створення механізму їх реєстрації та декларування, врегулювання порядку поводження з протокольними подарунками, а також гармонізації відповідних положень із законодавством про конфлікт інтересів та службову етику.

Наукова обґрунтованість результатів дослідження забезпечується належним добром джерельної бази, аналізом значної кількості нормативно-правових актів, міжнародних документів, наукових праць і матеріалів правозастосовної практики. Емпіричну основу роботи становлять судова практика, аналітичні матеріали, статистичні дані та роз'яснення уповноважених органів, що дозволило авторці сформулювати достатньо аргументовані висновки та практичні рекомендації.

Структура дисертації є логічною та послідовною. Робота складається зі вступу, трьох розділів, що охоплюють сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. У вступі авторкою визначено актуальність теми, мету, завдання, об'єкт і предмет дослідження, охарактеризовано методологічну основу, наукову новизну та практичне значення одержаних результатів.

У першому розділі розкрито теоретико-правові основи адміністративної відповідальності за порушення антикорупційних обмежень щодо одержання

подарунків публічними службовцями. Другий розділ присвячено характеристиці елементів складу відповідних правопорушень. У третьому розділі досліджено проблемні аспекти притягнення до адміністративної відповідальності та напрями вдосконалення законодавства України з урахуванням європейського досвіду.

У дисертації визначено, що принципи адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, становлять системоутворювальну основу антикорупційного механізму, оскільки саме через них розкривається зміст правового регулювання, окреслюються межі втручання держави у сферу прав особи, забезпечується правова визначеність і легітимність правозастосовної діяльності. Автором систематизовано основні принципи адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, до яких віднесено законність, верховенство права, справедливість, рівність перед законом, невідворотність відповідальності, об'єктивність і неупередженість, презумпцію невинуватості, пропорційність, гласність, підзвітність, індивідуалізацію, диференціацію, недопустимість подвійного притягнення, пріоритетність превентивних заходів, взаємодію уповноважених органів та персональну відповідальність спеціального суб'єкта (підрозділ 1.3).

Л.А. Муцураєвою доведено, що їх реалізація забезпечує баланс між публічним інтересом у сфері запобігання корупції та гарантіями прав особи. При цьому здобувачкою встановлено, що особливістю адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, є спеціальний суб'єктний склад, підвищені етичні та правові вимоги до поведінки таких осіб, а також наявність додаткових правових наслідків у сфері проходження публічної служби. При цьому вченою описано, що адміністративні делікти корупційної спрямованості, попри нижчий ступінь суспільної шкідливості порівняно з корупційними злочинами, мають істотну корупціогенну небезпеку та можуть виступати передумовою більш тяжких порушень.

За результатами дослідження підстав адміністративної відповідальності за порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків встановлено, що правова природа цього різновиду адміністративної відповідальності розкривається через сукупність нормативної, фактичної, юридичної та процесуальної підстав, які у взаємозв'язку формують механізм її виникнення та реалізації. Л.А. Муцураєвою визначено, що нормативна основа відповідальності охоплює не лише положення ст. 172-5 КУпАП, а й систему спеціальних антикорупційних норм, передусім приписи Закону України «Про запобігання корупції», що встановлюють обмеження щодо одержання подарунків, порядок дій у разі пропозиції або виявлення подарунка, а також правила врегулювання потенційного конфлікту інтересів. Дисертанткою доведено, що така нормативна конструкція має комплексний характер і поєднує адміністративно-деліктні та превентивні антикорупційні механізми.

У роботі обґрунтовано, що юридично значущою підставою притягнення до відповідальності є наявність у діянні повного складу адміністративного правопорушення. В межах дослідження встановлено, що його обов'язковими елементами є об'єкт, об'єктивна сторона, спеціальний суб'єкт і суб'єктивна сторона у формі прямого умислу. Особливе значення має доведення причинно-наслідкового зв'язку між фактом одержання подарунка та виконанням особою функцій держави або місцевого самоврядування. За відсутності хоча б одного з цих елементів склад правопорушення відсутній, що виключає можливість адміністративної відповідальності. Здобувачкою встановлено, що процесуальна форма реалізації адміністративної відповідальності має самостійне значення, оскільки саме вона забезпечує оцінку доказів, гарантії права на захист, судовий контроль і законність остаточного рішення у справі, при цьому з'ясовано, що практика застосування ст. 172-5 КУпАП свідчить про істотні труднощі у доведенні об'єктивної та суб'єктивної сторін

правопорушення, що зумовлює значну кількість випадків закриття проваджень.

Поряд із позитивною оцінкою дисертаційного дослідження Л.А. Муцураєвої слід висловити окремі зауваження та побажання дискусійного характеру.

1) В межах дисертації було б необхідним уточнити питання меж допустимої гостинності. Категорія «загальновизнані уявлення про гостинність» є оціночною, що створює значні труднощі у правозастосуванні. Авторка порушує це питання, однак доцільно було б запропонувати більш конкретні критерії для визначення допустимості подарунка: соціальний контекст, традиційність, вартість, частота, службова залежність, наявність або відсутність звернення дарувальника до органу влади, що могло б зменшити ризики неоднакового застосування законодавства.

2) Варто акцентувати на недостатній увазі питання розкриття профілактичної функції адміністративної відповідальності. У дисертації відповідальність розглядається переважно через призму юридичної реакції на вже вчинене правопорушення. При цьому доцільно було б ширше дослідити її превентивний потенціал, зокрема вплив санкцій, службового навчання, етичних кодексів, внутрішнього контролю та декларування подарунків на запобігання корупційним ризикам у публічній службі.

3) Дисертація потребує деталізації питання декларування та реєстрації подарунків. Авторка обґрунтовує необхідність створення механізму реєстрації та декларування подарунків, однак відповідний механізм міг би бути описаний більш конкретно. Зокрема, варто було б визначити, хто саме має вести такий реєстр, які відомості мають до нього вноситися, якими мають бути строки повідомлення про подарунок, порядок оцінки його вартості та відповідальність за неподання або подання недостовірних відомостей.

4) У дисертації недостатньо розкрито питання відповідальності за порушення обмежень щодо одержання подарунків у контексті діяльності

посадових осіб юридичних осіб публічного права та суб'єктів, які виконують делеговані публічні функції. З огляду на розширення кола суб'єктів, на яких поширюються антикорупційні обмеження, доцільно було б детальніше проаналізувати особливості застосування ст. 172-5 КУпАП до таких осіб, а також визначити критерії відмежування їх статусу від статусу класичних публічних службовців, що дозволило б підвищити практичну цінність дослідження та забезпечити більш повне розкриття суб'єктного складу відповідних правопорушень.

Наведені дискусійні положення та висловлені зауваження не знижують загальної позитивної оцінки дисертації, яка має самостійний і творчий характер, а також відзначається науковою та практичною значущістю. Наявність окремих дискусійних аспектів передусім засвідчує складність і актуальність обраної проблематики та відображає індивідуальний підхід дисертанта до її осмислення. У межах проведеного дослідження автору вдалося досягти поставленої мети.

Дані про відсутність текстових запозичень та порушення академічної доброчесності. Під час детального розгляду дисертаційної роботи порушень академічної доброчесності не виявлено.

Узагальнення викладеного дає підстави для висновку, що дисертація Муцураєвої Луізи Асхабівни «Відповідальність за порушення обмежень щодо одержання подарунків публічними службовцями за законодавством України та країн ЄС» є завершеною науковою працею. З огляду на досягнення мети та виконання завдань дослідження, у межах яких отримано нові науково обґрунтовані результати, практична реалізація яких сприятиме підвищенню ефективності відповідальності за порушення обмежень щодо одержання подарунків публічними службовцями за законодавством України та країн ЄС, наявні всі підстави стверджувати, що дисертаційна робота Л.А. Муцураєвої відповідає вимогам, визначеним Порядком присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради

закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 12.01.2022 р. № 44, а її автор – Луїза Асхабівна Муцураєва – заслуговує на присудження за результатами публічного захисту ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право».

Офіційний опонент:

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри права

ВНЗ «Київський університет ринкових відносин»



Ю.А. Волкова

