

*Голові разової спеціалізованої вченої ради PhD 14022
Запорізького національного університету,
доктору юридичних наук, професору
Курінному Є.В.*

РЕЦЕНЗІЯ

рецензента – доктора юридичних наук, доцента, професора кафедри конституційного та адміністративного права Шарої Анни Анатоліївни на дисертацію Муцураєвої Луїзи 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 дисертаційного дослідження. Актуальність теми дисертаційного дослідження. Тема дисертаційного дослідження «Відповідальність за порушення обмежень щодо одержання подарунків публічними службовцями за законодавством України та країн ЄС» є надзвичайно актуальною в умовах сучасного реформування системи публічного управління, утвердження принципів доброчесності публічної служби та посилення антикорупційної політики України відповідно до європейських стандартів. Забезпечення прозорості діяльності публічних службовців і недопущення конфлікту приватних та публічних інтересів є одним із ключових напрямів державної антикорупційної стратегії, що набуває особливого значення в умовах євроінтеграційних процесів та виконання Україною міжнародних зобов'язань у сфері запобігання корупції.

Інститут обмежень щодо одержання подарунків публічними службовцями виступає важливим елементом механізму запобігання корупційним проявам, оскільки саме неправомірне одержання подарунків нерідко створює передумови для зловживання владними повноваженнями, порушення принципів неупередженості та підриву довіри суспільства до органів державної влади й місцевого самоврядування. У зв'язку з цим особливої ваги набуває

питання ефективності юридичної відповідальності за порушення встановлених законодавством обмежень, а також забезпечення належного правозастосування відповідних антикорупційних норм.

Водночас практика застосування законодавства у цій сфері свідчить про наявність низки проблем, зокрема неоднозначності тлумачення понять «подарунок», «допустима вигода», складності розмежування адміністративної, дисциплінарної та кримінальної відповідальності, недостатньої узгодженості національного законодавства з міжнародними та європейськими антикорупційними стандартами. Додаткової актуальності дослідженню надає необхідність вивчення позитивного досвіду країн Європейського Союзу щодо нормативного регулювання відповідальності за порушення антикорупційних обмежень та можливостей його імплементації в українське законодавство.

У такому контексті обрана тема дисертації є своєчасною, науково та практично значущою, оскільки спрямована на комплексне дослідження особливостей юридичної відповідальності за порушення обмежень щодо одержання подарунків публічними службовцями, вироблення пропозицій щодо вдосконалення національного законодавства з урахуванням європейського досвіду та підвищення ефективності механізмів запобігання корупції в Україні.

Оцінка наукового рівня дисертації і наукових публікацій здобувача.

Рецензування дисертаційного дослідження Муцураєвої Луізи Асхабівни дозволило зробити висновок, що воно є логічно структурованим, комплексним та ґрунтується на результатах аналізу значної кількості нормативно-правових актів України та країн Європейського Союзу, міжнародних антикорупційних стандартів, практики їх застосування, а також наукового доробку з теорії держави і права, адміністративного права, антикорупційного законодавства та права публічної служби. Дисертація є самостійною науковою працею, що відображає результати проведеного авторкою дослідження. Сформульовані теоретичні положення, висновки та пропозиції були одержані дисертанткою внаслідок опрацювання та безпосереднього використання науково-інформаційних, нормативно-правових і практичних джерел щодо визначення

особливостей юридичної відповідальності за порушення обмежень щодо одержання подарунків публічними службовцями за законодавством України та країн ЄС.

Дисертація «Відповідальність за порушення обмежень щодо одержання подарунків публічними службовцями за законодавством України та країн ЄС» визначається як комплексне дослідження, якому притаманний послідовний та системний підхід до висвітлення об'єкта і предмета дослідження, досягнення поставленої мети та реалізації визначених завдань. Належний ступінь наукової обґрунтованості та практичної цінності результатів виконаного дослідження, що у концентрованому вигляді відображені у сформульованих здобувачкою наукових положеннях, висновках і рекомендаціях, забезпечено методологічною та теоретичною обґрунтованістю вихідних положень; застосуванням комплексу загальнонаукових і спеціально-юридичних методів, адекватних об'єкту, предмету, меті та завданням дослідження; використанням сучасних досягнень юридичної науки та широкої джерельної бази; проведенням апробації основних концептуальних положень роботи.

Вдалих вибір методів дослідження, аналіз і синтез наукової літератури, міжнародних актів, національного законодавства України та держав-членів ЄС, а також узагальнення практики застосування антикорупційного законодавства дозволили авторці успішно розв'язати поставлені завдання та сформулювати обґрунтовані висновки щодо вдосконалення механізмів юридичної відповідальності за порушення обмежень щодо одержання подарунків публічними службовцями.

Достовірність одержаних результатів підтверджується не лише їх науковою значущістю як системи нових знань у сфері адміністративного та антикорупційного права, але й практичною цінністю для вдосконалення чинного законодавства України, гармонізації його положень із європейськими стандартами та підвищення ефективності механізмів запобігання корупції у сфері публічної служби. Проведене авторкою дослідження є результатом її самостійної науково-дослідної роботи та вдалою спробою комплексного

визначення проблем і перспектив розвитку інституту відповідальності за порушення обмежень щодо одержання подарунків публічними службовцями.

Основні положення дисертації знайшли відображення у наукових публікаціях здобувачки, зокрема у 4 статтях, опублікованих у фахових наукових виданнях України, а також у матеріалах і 2 тезах доповідей на науково-практичних конференціях, що свідчить про належний рівень апробації результатів дослідження.

Новизна наукових положень, висновків і рекомендацій,

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що робота є одним із перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексних наукових досліджень, що присвячені визначенню відповідальності за порушення обмежень щодо одержання подарунків публічними службовцями за законодавством України та країн ЄС. У результаті проведеного дослідження сформульовано нові наукові положення й висновки, запропоновані особисто здобувачем, зокрема: обґрунтовано, що адміністративна відповідальність за порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків має чотирикомпонентну структуру реалізації, яка включає нормативну, фактичну, юридичну та процесуальну складові, де визначено, що юридична підстава у справах за ст. 172-5 КУпАП має самостійне значення і полягає в обов'язковому встановленні повного складу правопорушення, зокрема причинно-наслідкового зв'язку між одержанням подарунка та виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; положення про необхідність розширення кола суб'єктів адміністративної відповідальності за ст. 172-5 КУпАП на осіб, визначених у пункті 3 частини першої ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», з метою усунення законодавчої неузгодженості та підвищення ефективності антикорупційного правозастосування.

У роботі удосконалено наукове розуміння правопорушень, пов'язаних з одержанням подарунків публічними службовцями, які запропоновано розглядати не лише як різновид адміністративного делікту, а і як складову комплексного антикорупційного механізму, безпосередньо пов'язану з

конфліктом інтересів, неправомірною вигодою, дотриманням етичних стандартів та забезпеченням доброчесності публічної служби. Автором визначено підходи до визначення системи принципів адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, шляхом комплексного теоретико-правового обґрунтування її подвійної природи – нормативно-регулятивної та гарантійно-захисної, при цьому запропоновано авторську систематизацію таких принципів із виділенням загально правових, спеціально-адміністративних та антикорупційно-специфічних засад (с. 37-66). Муцураєвою Д.А. обґрунтовано наукові підходи до визначення меж дискреційних повноважень суб'єктів антикорупційного контролю під час кваліфікації правопорушень, пов'язаних із порушенням обмежень щодо одержання подарунків.

У дослідженні визначено теоретичні засади співвідношення адміністративної, дисциплінарної та кримінальної відповідальності у сфері порушення антикорупційних обмежень, що дозволило більш чітко визначити критерії їх розмежування (підрозділ 3.2).

Авторкою обґрунтовано науковий підхід до розуміння предмета правопорушення у сфері одержання подарунків шляхом обґрунтування доцільності його переважного обмеження матеріально визначеними або економічно оцінюваними благами. На цій основі запропоновано авторське розмежування понять «подарунок» та «неправомірна вигода» за вартісним, функціональним і правовим критеріями.

Розділ 3 рецензованого дослідження присвячено напрямкам імплементації позитивного досвіду країн Європейського Союзу у національне законодавство України, які полягають у нормативному визначенні переліку дозволених і заборонених подарунків, створенні єдиного механізму їх реєстрації та декларування, врегулюванні порядку поведінки з протокольними подарунками, а також гармонізації відповідних норм із законодавством про конфлікт інтересів та службову етику, а також аргументації необхідності уніфікації вартісних меж допустимих подарунків та порогів їх декларування як

важливої передумови підвищення ефективності фінансового контролю, прозорості діяльності публічних службовців та запобігання латентним корупційним практикам. Зазначене стало основою для висновку про необхідність посилення превентивної функції адміністративної відповідальності через удосконалення механізмів антикорупційного моніторингу, проведення спеціальних навчальних програм з питань службової етики та формування єдиних стандартів доброчесної поведінки публічних службовців відповідно до практики держав-членів ЄС.

В дисертації містяться ряд інших положень, висновків та пропозицій, за умови запровадження яких до національного правового простору буде вирішено ряд важливих задач теоретичного та практичного спрямування, що є ознакою цілісності, завершеності та значимості наукової новизни отриманих результатів дослідження Муцураєвої Л.А..

Наукова обґрунтованість отриманих результатів, наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.

Рецензоване дисертаційне дослідження ґрунтується на аналізі вагомих наукових праць вітчизняних і зарубіжних учених у сфері теорії держави і права, адміністративного права, антикорупційного права, права публічної служби та європейського права, присвячених проблематиці юридичної відповідальності публічних службовців, запобігання корупції, врегулювання конфлікту інтересів та дотримання обмежень щодо одержання подарунків.

Нормативну основу роботи становлять Конституція України, міжнародно-правові акти у сфері запобігання корупції, законодавство України про публічну службу та запобігання корупції, Кодекс України про адміністративні правопорушення, закони України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативні акти Національного агентства з питань запобігання корупції, а також положення законодавства країн Європейського Союзу щодо встановлення обмежень для публічних службовців та відповідальності за їх порушення.

Теоретичне підґрунтя дослідження склали положення загальної теорії

права, адміністративного права, антикорупційного права, права публічної служби, а також окремі положення європейського адміністративного права.

Емпіричну базу дослідження становлять матеріали правозастосовної практики щодо притягнення осіб до відповідальності за порушення обмежень щодо одержання подарунків, аналітичні та роз'яснювальні матеріали уповноважених органів, статистичні дані, судова практика, а також узагальнення досвіду правового регулювання відповідної сфери в Україні та країнах ЄС.

Рівень виконання поставленого наукового завдання, оволодіння здобувачем методологією наукової діяльності. Сформульовані в дисертації наукові положення, висновки та рекомендації є достатньо обґрунтованими з погляду логіки, методології та завдань наукового дослідження. Їх отриманню передувала значна аналітична робота, пов'язана з опрацюванням нормативно-правових актів України, законодавства країн Європейського Союзу, міжнародних антикорупційних стандартів, а також вітчизняних і зарубіжних наукових джерел, у яких висвітлюються питання юридичної відповідальності публічних службовців, запобігання корупції, дотримання обмежень щодо одержання подарунків, врегулювання конфлікту інтересів та забезпечення доброчесності публічної служби.

Високий ступінь достовірності та наукової обґрунтованості результатів дисертаційного дослідження забезпечено використанням широкої джерельної бази, узагальненням практичних матеріалів, аналізом положень чинного законодавства України та європейського досвіду правового регулювання відповідної сфери. Авторка демонструє належне володіння методологією наукового пізнання, зокрема формально-юридичним, системно-структурним, порівняльно-правовим, структурно-функціональним методами, а також прийомами логічного аналізу, синтезу, узагальнення та класифікації.

Обґрунтованість і достовірність результатів дисертаційної роботи Муцураєвої Луізи Асхабівни обумовлюється належним добром теоретичної, нормативної та емпіричної бази дослідження. У роботі проаналізовано значну

кількість нормативно-правових актів, наукових праць, матеріалів правозастосовної практики, а також положень законодавства окремих країн ЄС щодо відповідальності за порушення обмежень, пов'язаних з одержанням подарунків публічними службовцями.

До чинників, що підтверджують достовірність та обґрунтованість дослідження, слід віднести також вдало обрану структуру дисертації, яка відображає логіку послідовного розкриття її предмета, забезпечує взаємозв'язок між теоретичними положеннями, аналізом нормативного регулювання та практичними рекомендаціями, що дозволило авторці сформулювати низку важливих наукових положень, висновків і пропозицій, спрямованих на удосконалення національного антикорупційного законодавства та практики його застосування.

Таким чином, завдання, визначені авторкою для досягнення мети дисертаційного дослідження, виконані на належному методологічному рівні, що підтверджує оволодіння Муцураєвою Луізою Асхабівною методологією наукової діяльності та здатність самостійно розв'язувати складні науково-прикладні проблеми у сфері адміністративного й антикорупційного права.

Теоретичне та практичне значення одержаних результатів дисертаційного дослідження полягає в тому, що сформульовані у роботі висновки, пропозиції та рекомендації можуть бути використані у:

науково-дослідній діяльності – для подальшого розроблення теоретичних і прикладних проблем юридичної відповідальності за порушення обмежень щодо одержання подарунків публічними службовцями, удосконалення наукових підходів до розуміння антикорупційних обмежень, конфлікту інтересів, службової доброчесності та адміністративної відповідальності у сфері публічної служби;

правотворчій діяльності – під час підготовки змін і доповнень до законодавства України про запобігання корупції, адміністративну відповідальність, публічну службу та декларування подарунків, зокрема з урахуванням позитивного досвіду країн Європейського Союзу;

правозастосовній діяльності – для підвищення ефективності застосування норм, що встановлюють обмеження щодо одержання подарунків публічними службовцями, удосконалення практики притягнення винних осіб до юридичної відповідальності, забезпечення єдності адміністративно-деліктної практики та запобігання корупційним проявам;

освітньому процесі – під час викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право України», «Адміністративна відповідальність», «Антикорупційне право», «Публічна служба», «Правове забезпечення запобігання корупції», а також при підготовці навчально-методичних матеріалів, лекційних курсів, практичних занять і спецкурсів для здобувачів вищої юридичної освіти.

Оцінка змісту дисертації, її завершеності в цілому. Дисертаційна робота Муцураєвої Луізи Асхабівни «Відповідальність за порушення обмежень щодо одержання подарунків публічними службовцями за законодавством України та країн ЄС» має структурований, комплексний і завершений характер, що відповідає вимогам, визначеним нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України та Міністерства освіти і науки України, зокрема Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у закладах вищої освіти, наукових установах, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 р. № 261, а також Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 р. № 44.

Дисертація Муцураєвої Л.А. складається зі вступу, трьох розділів, які містять сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 206 сторінок, у тому числі основного тексту – 173 сторінки. Список використаних джерел налічує 198 найменувань.

В анотації рецензованого дослідження викладено основні положення наукової новизни, висновки та пропозиції, спрямовані на вдосконалення

теоретико-правового розуміння відповідальності за порушення обмежень щодо одержання подарунків публічними службовцями, а також на покращення практики застосування відповідного законодавства України з урахуванням досвіду країн Європейського Союзу.

У вступі авторка обґрунтовує актуальність теми дисертаційного дослідження, визначає його об'єкт, предмет, мету та завдання, розкриває зв'язок роботи з науковими програмами, планами і темами. Також у вступі охарактеризовано методологічну, нормативну, теоретичну та емпіричну основу дослідження, сформульовано наукову новизну одержаних результатів, їх практичне значення, наведено відомості про апробацію результатів дослідження, публікації здобувачки, структуру та обсяг дисертаційної роботи.

У розділі 1 «Теоретико-правові основи адміністративної відповідальності за порушення антикорупційних обмежень щодо одержання подарунків публічними службовцями» Муцураєва Л.А. дослідила методологічні підходи до аналізу правопорушень, пов'язаних з одержанням подарунків публічними службовцями; визначила сутність і принципи адміністративної відповідальності за порушення антикорупційного законодавства; обґрунтувала підстави адміністративної відповідальності за порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків.

У розділі 2 «Характеристика елементів правопорушень у сфері антикорупційних обмежень щодо подарунків публічними службовцями» авторкою охарактеризовано об'єктивні елементи складу правопорушень, пов'язаних із посяганням на встановлені законом обмеження щодо подарунків публічним службовцям, а також розкрито суб'єктивні елементи порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків.

У розділі 3 «Проблемні аспекти притягнення до адміністративної відповідальності за порушення обмежень щодо одержання подарунків публічними службовцями» досліджено зарубіжний досвід застосування адміністративної відповідальності за порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків публічними службовцями, а також

визначено проблеми кваліфікації відповідних правопорушень і запропоновано напрями їх вирішення.

Таким чином, структура дисертаційної роботи є логічною, послідовною та такою, що забезпечує повне розкриття предмета дослідження, досягнення поставленої мети й виконання визначених наукових завдань.

Оцінка ідентичності змісту наукових статей, тез та основних положень дисертації. Аналіз змісту дисертаційного дослідження Муцураєвої Л.А., її наукових публікацій підтверджують їх повну ідентичність. Висновки та пропозиції, запропоновані у роботі, розроблені авторкою особисто і мають самостійний характер.

Відсутність порушень академічної доброчесності. Аналіз дисертаційного дослідження та наукових публікацій дисертантки фактів порушень академічної доброчесності не виявив. Дисертація Муцураєвої Л.А. є оригінальною та самостійною науковою працею.

Дискусійні положення та зауваження до дисертаційного дослідження.

Позитивно оцінюючи дисертаційне дослідження Муцураєвої Л.А., варто вказати на певні дискусійні положення:

1) У дисертації розглянуто проблематику відповідальності за порушення обмежень щодо одержання подарунків публічними службовцями, однак практичний аспект застосування ст. 172-5 КУпАП міг би бути висвітлений ширше. Доцільним було б проаналізувати більшу кількість судових рішень, зокрема позиції Верховного Суду та апеляційних судів щодо встановлення факту одержання подарунка, доведення зв'язку подарунка зі службовими повноваженнями, визначення вартості подарунка та наявності умислу в діях особи. Такий аналіз дозволив би посилити прикладну цінність роботи та зробити авторські пропозиції більш орієнтованими на потреби правозастосовної практики;

2) Недостатньо розкрито співвідношення адміністративної, дисциплінарної та кримінальної відповідальності. Авторка слушно акцентує увагу на адміністративній відповідальності за порушення обмежень щодо

одержання подарунків, однак у роботі варто було б детальніше дослідити випадки, коли одержання подарунка може одночасно мати ознаки дисциплінарного проступку, адміністративного правопорушення або кримінального корупційного правопорушення. Особливої уваги потребує питання розмежування подарунка і неправомірної вигоди, а також критерії, за якими діяння має кваліфікуватися саме за нормами КУпАП, а не КК України чи дисциплінарного законодавства.

3) Дискусійним є підхід до розширення кола суб'єктів відповідальності за ст. 172-5 КУпАП. Запропоноване авторкою розширення кола суб'єктів адміністративної відповідальності має практичне значення, однак потребує додаткового обґрунтування з погляду принципів юридичної визначеності, пропорційності та індивідуалізації відповідальності. Доцільно було б докладніше показати, які саме категорії осіб мають бути включені до суб'єктного складу правопорушення, які ризики може спричинити таке розширення та яким чином воно узгоджуватиметься з положеннями Закону України «Про запобігання корупції».

Висловлені зауваження суттєво не впливають на загальну позитивну оцінку рецензованого дослідження, виконаного Муцураєвої Л.А., а лише спонукають до подальшої наукової дискусії за темою дослідження.

ЗАГАЛЬНИЙ ВИСНОВОК

щодо відповідності дисертації вимогам Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 року № 44 (зі змінами та доповненнями від 03 травня 2024 року № 507).

Вивчення результатів дисертаційного дослідження дає підстави стверджувати, що дисертація Муцураєвої Луїзи Асхабівни є самостійною,

завершеною та цілісною науковою працею, у якій запропоновано авторський підхід до вирішення актуальної науково-прикладної проблеми, пов'язаної з визначенням особливостей юридичної відповідальності за порушення обмежень щодо одержання подарунків публічними службовцями за законодавством України та країн Європейського Союзу. У роботі здійснено комплексний аналіз теоретичних, нормативних і практичних аспектів застосування адміністративної відповідальності у досліджуваній сфері, сформульовано науково обґрунтовані висновки та пропозиції, спрямовані на вдосконалення антикорупційного законодавства та практики його реалізації.

Підсумовуючи викладене, можна констатувати, що дисертаційне дослідження «Відповідальність за порушення обмежень щодо одержання подарунків публічними службовцями за законодавством України та країн ЄС» є завершеною науковою працею, у якій отримано нові науково обґрунтовані результати та запропоновано нове вирішення важливої наукової проблеми, що полягає у комплексному дослідженні підстав, особливостей та механізмів реалізації відповідальності за порушення антикорупційних обмежень щодо одержання подарунків публічними службовцями, а також у визначенні перспектив удосконалення національного законодавства з урахуванням європейських стандартів доброчесності публічної служби та запобігання корупції.

Дисертація відповідає вимогам, установленим Порядком підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у закладах вищої освіти (наукових установах), затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 р. № 261, а також 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 січня 2022 р. № 44. Авторка дисертаційного дослідження – Муцураєва Луїза Асхабівна – заслуговує на присудження ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право».

Рецензент:

доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри
конституційного та адміністративного права
Запорізького національного університету

Анна ШАРАЯ

Підпис
засвідчую

Шарая Анна

НАЧАЛЬНИК
ВІДДІЛУ КАДРІВ



Анна Шарая