

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, доцента Теремецького Владислава Івановича на дисертацію КАДЕГРОБ Альбіни Іванівни на тему: «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією» подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дослідження. Корупція – це соціальне явище, яке бере витоки у далекому минулому та існує практично в усіх сучасних державах. Будучи антисупільним явищем вона впливає на темпи розвитку економіки будь-якої держави, нормальне функціонування усіх гілок влади, негативно впливаючи на діяльність її органів, є тягарем для нормального розвитку приватного сектора та суспільства загалом. Отже, корупція є однією з найактуальніших соціальних проблем сучасності. На жаль, останніми роками в Україні відчувається її поширення в усіх сферах життєдіяльності, незважаючи на створення і функціонування нових антикорупційних інституцій. Актуальність дисертаційного дослідження зумовлюється загостренням проблеми поширення корупції в Україні, збільшенням різноманітності форм її проявів та, відповідно, її впливом на економіку держави й соціальну сферу, що вказує на необхідність посилення боротьби з цим протиправним явищем та наслідками, які воно викликає. Встановлення адміністративної відповідальності за корупційне правопорушення є одним із суттєвих правових заходів протидії корупції в Україні, а тому існує необхідність аналізу теоретичних питань удосконалення адміністративно-деліктного законодавства в цьому напрямі.

Враховуючи складну ситуацію у сфері боротьби з корупцією в Україні, наявність організаційних, правових проблем визначення складів адміністративних деліктів, поряд із з'ясуванням особливостей спеціального суб'єкта адміністративного правопорушення, створюють серйозну загрозу у цій сфері відносин, що негативно позначається не лише на теорії адміністративного права, а й на практичних аспектах функціонування вітчизняної правової

системи. Часті зміни до законодавства стосовно боротьби з корупцією в Україні також спонукають до більш уважного дослідження запроваджених нормативно-правових актів. Існування ж прогалин в дослідженні зазначених проблем призводять до безсистемного, дезорганізуючого впливу не лише на процес і право загалом, але й на інші сфери суспільного життя. З огляду на це, актуальність теми дисертаційного дослідження не викликає сумнівів.

Дисертацію виконано відповідно до положень Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» (Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5); Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року (розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 р. № 1102-р) та плану науково-дослідної роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

Обраний напрям дослідження узгоджується з положеннями Законів України «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» та внесення Законом України від 14.05.2013 р. численних змін зокрема, Кодексу законів про працю України, ЦК України, Законів України: «Про Засади запобігання і протидії корупції»; «Про Службу безпеки України»; «Про нотаріат»; «Про місцеве самоврядування в Україні»; «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб»; «Про службу в органах місцевого самоврядування»; «Про Державну прикордонну службу України»; «Про Державну спеціальну службу транспорту»; «Про Державну кримінально-виконавчу службу України»; «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України»; «Про військовий обов'язок і військову службу»; «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом»; «Про судоустрій і статус суддів»; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики».

Цінність творчого пошуку дисертантки також полягає у тому, що дисертація виконана з урахуванням науково-теоретичних досліджень різних галузей юридичної науки, аналізу не лише чинних нормативно-правових актів, які регулюють процес адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення в Україні, але й законодавства та правозастосовної практики окремих зарубіжних країн. Саме це й дозволило дисертанту вперше теоретично обґрунтувати та сформулювати основні принципи діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції та довести, що громадська думка у сфері запобігання і протидії корупції в Україні виступає як самостійний елемент впливу на діяльність органів державної влади і реалізується шляхом здійснення громадського контролю за діяльністю спеціально уповноважених суб'єктів державного управління у сфері запобігання правопорушенням, пов'язаних з корупцією.

Мета і завдання дослідження (сторінки 19–20), їх постановка та послідовність дозволили дисертанту розкрити основний зміст теми дисертації. Об'єкт та предмет дослідження сформульовані в роботі достатньо чітко та зрозуміло, що і дозволило комплексно проаналізувати поставлену проблему (сторінка 20), не виходячи за межі наукової спеціальності.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків та рекомендацій, які сформульовані у дисертації. Гіпотезою дисертаційного дослідження є те, що на сучасному етапі сучасне адміністративне законодавство України з питань боротьби з корупцією потребує нових підходів до визначення деяких проблемних питань його застосування та пропонування шляхів їх вирішення. Бракує наукових праць, у яких комплексно і послідовно, з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень юридичної науки та практики публічного адміністрування визначено сутність та розкрито особливості адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією. В рамках вирішення цієї проблеми запропоновано низку теоретичних положень, змін та доповнень до вітчизняного законодавства, спрямованих на розвиток теорії адміністративного права у частині

адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією.

За методологічну основу дослідження взято сукупність загальнонаукових та спеціально-правових методів наукового пізнання, застосування яких зумовлене метою, завданнями, специфікою предмета й об'єкта дослідження.

Методологічною основою наукового дослідження є сукупність загальнонаукових і спеціальних методів, зумовлених метою й особливостями адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією в Україні. Діалектичний метод становить методологічну основу дисертації і застосовувався при дослідженні правових засад та діяльності органів держави у сфері запобігання правопорушенням, пов'язаних з корупцією (розділи 1-2). Формально-юридичний метод знайшов своє застосування при аналізі державної політики у сфері запобігання і протидії корупції та дозволив з'ясувати її вплив на цю сферу відносин (підрозділ 1.1). Системний та структурно-функціональний методи були використані для з'ясування становлення і розвитку інституту адміністративних корупційних правопорушень, дослідження принципів адміністративного права та ролі громадськості у сфері запобігання і протидії корупції (підрозділи 1.2, 1.3, 1.4). Метод аналізу покладено в основу визначення суб'єктів публічного управління, характеристики форм і методів діяльності органів державного управління у сфері запобігання правопорушенням, пов'язаних з корупцією та встановлення кола суб'єктів юридичної відповідальності за корупційні правопорушення, що впливають на результати офіційних спортивних змагань (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3). Методи правового прогнозування та документального аналізу використовувалися при характеристиці антикорупційного суду та його ролі в загальній системі запобігання корупційним правопорушенням (підрозділ 2.4). Порівняльно-правовий метод та метод моделювання застосовувалися при обґрунтуванні авторської періодизації становлення та розвитку інституту адміністративних корупційних правопорушень, визначенні сучасних принципів організації та діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції, визначенні форм і методів діяльності органів державного управління,

висновків та пропозицій щодо внесення змін та доповнень до адміністративного законодавства в означеній сфері (підрозділи 1.3, 1.4, 2.1, 2.2, 2.3).

Джерелами фактичного матеріалу є результати власних (авторських) досліджень, політико-правова публіцистика, статистичні та аналітичні матеріали, довідкові видання, Інтернет-ресурси тощо.

Сформульовані в дисертації наукові положення, висновки і рекомендації є достатньо обґрунтованими, з точки зору логіки та методології наукового дослідження. Їхньому отриманню передувала значна робота з аналізу нормативних актів, вітчизняних та зарубіжних наукових джерел, в яких висвітлюються питання адміністративної відповідальності за правопорушення пов'язані з корупцією. Високий ступінь вірогідності та наукової обґрунтованості результатів виконаного дослідження забезпечено використанням значного обсягу літературних джерел – 222 найменувань, узагальнених практичних матеріалів й відповідних наукових методів. Це дозволило дисертантці сформулювати низку важливих наукових положень, пропозицій, висновків та рекомендацій.

Достовірність і наукова новизна одержаних результатів дослідження, наукових оцінок, пропозицій і рекомендацій, теоретичних узагальнень та висновків, які складають основний зміст дисертаційної роботи, в значній мірі зумовлюється актуальністю обраної теми та вдалим напрямом дослідження. Рецензована наукова робота визначається тим, що у результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових концептуальних наукових положень та висновків, що характеризуються науковою новизною. З урахуванням цього, можна стверджувати, що новизна дисертаційного дослідження проявляється як у самому підході до досліджуваних питань, так і в запропонованому розв'язанні важливих наукових проблем.

У першому розділі дослідження слушно розкрито генезу формування правових засад державної політики у сфері запобігання і протидії корупції в Україні, здійснено аналіз становлення та розвитку інституту адміністративних

корупційних правопорушень, розкрито принципи адміністративного права та з'ясовано роль громадськості у сфері запобігання і протидії корупції в Україні.

Цей розділ є своєрідним фундаментом подальшого наукового осмислення авторської парадигми адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією. Автор на сторінці 44 звертає увагу, що дослідження правових засад державної політики у сфері запобігання правопорушенням, пов'язаних з корупції, дало підстави визнати, що саме завдяки правовій політиці держави було започатковано становлення та розвиток інституту адміністративних корупційних правопорушень в Україні.

Дисертант приділяє увагу науковим думкам щодо становлення та розвитку інституту адміністративних корупційних правопорушень. На цій підставі здійснено аналіз понять «корупційне правопорушення» та «адміністративне корупційне правопорушення», що дало підстави сформулювати авторське бачення поняття «адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією». Незважаючи на різні підходи до теоретичного тлумачення вказаних понять, визначено ключову роль адміністративного права в регулюванні суспільних відносин у сфері запобігання і протидії корупції. Розглянуто нормативно-правові акти з моменту проголошення незалежності України, що дало підстави проаналізувати становлення та розвиток інституту адміністративних корупційних правопорушень в Україні, а також запропоновано авторську періодизацію становлення та розвитку інституту адміністративних корупційних правопорушень (сторінка 62).

Проаналізувавши у підрозділі 1.3 роботи законодавчі акти, які визначають правові засади організації та діяльності вказаних державних органів у сфері запобігання корупційним правопорушенням, дисертанткою (на сторінках 71-83) наведено низку авторських пропозицій щодо змісту принципів організації та діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції, які відповідають сучасним аспектам діяльності Національного агентства та міжнародним стандартам боротьби з корупцією. З метою визначення ролі принципів адміністративного права, як умови запобігання

корупційним правопорушенням, розкрито роль кожного із запропонованих автором принципів та запропоновано означені принципи включити в норми Закону України «Про запобігання корупції».

Варто погодитися з думкою автора, що за сучасних умов важливу роль відіграє громадська думка. Органи державної влади, що здійснюють свою діяльність у сфері запобігання правопорушенням, пов'язаних з корупцією, повинні не лише дотримуватися принципів національного адміністративного права закріплених в Конституції України, інших законодавчих актах, але й враховувати громадську думку щодо такої діяльності. У роботі справедливо звернено увагу на відсутність в Законах України «Про Національну поліцію» та «Про прокуратуру» правового механізму громадського контролю, який має важливу роль у дотриманні прав і свобод людини, законності, відкритості та прозорості діяльності Національної поліції та прокуратури України. Внаслідок виявлених недоліків запропоновано прийняти нове Положення про Громадську раду при Міністерстві внутрішніх справ України та Положення про Громадську раду при Генеральній прокуратурі України (сторінки 97-100).

Другий розділ дисертації присвячений характеристиці суб'єктів державного управління у сфері запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, формам і методам їх діяльності, суб'єктам відповідальності за корупційні правопорушення, що впливають на результати офіційних спортивних змагань та ролі судів (суддів) у сфері запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією.

Позитивної оцінки заслуговує комплексне дослідження особливостей діяльності Національної поліції, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, Служби безпеки України та необхідності на законодавчому рівні визначити повноваження Національної поліції у сфері запобігання правопорушенням, пов'язаних з корупцією (сторінка 118). На підставі аналізу статистичних даних проаналізована діяльність Національного агентства, судових органів у досліджуваній сфері. У роботі слушно зауважено, що переважна більшість протоколів про адміністративні правопорушення, пов'язаних з корупцією,

складені з порушенням вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, а саме неповідомлення особою про наявність у неї реального конфлікту інтересів та вчинення дій/прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів (сторінка 124).

Підрозділ 2.2 роботи присвячений процесу реалізації завдань і функцій, способу досягнення поставленої мети органами державного управління (їх посадовими особами) у сфері запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією. На прикладі Національного агентства проаналізована відмінність адміністративно-правової юрисдикційної форми від адміністративно-правової неюрисдикційної форми. Розглянуто процедурні питання розгляду справ про адміністративні правопорушення у сфері корупції (сторінки 144-145) та підкреслено, що кожне провадження повинно здійснюватися відповідно до стадій адміністративного процесу.

При дослідженні суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення, що впливають на результати офіційних спортивних змагань (підрозділ 2.3) дисертанткою доведено, що на відміну від вказаних законодавчих актів, законодавство про адміністративну відповідальність юридичних осіб в Україні нині є недостатньо розробленим. Запропоновано на законодавчому рівні визнати суб'єктами адміністративної відповідальності юридичних осіб, які є потенційними суб'єктами адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення, що впливають на результати офіційних спортивних змагань.

У підрозділ 2.4 роботи здійснено аналіз судової практики у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. Наведено відповідні статистичні дані, звернуто увагу на проблемні питання при розгляді справ про адміністративні правопорушення та накладання адміністративних стягнень за вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією. Слід погодитися з висловлено на сторінці 184 роботи, думкою Кадегроб А.І., що відсутність справжнього громадянського суспільства в Україні призводить до того, що не маючи чітких орієнтирів, не несучи відповідальність перед суспільством і

державою, багато громадських організацій перебувають під впливом різних політичних партій, організацій, їх керівників, що мають вагоме соціальне становище та фінансові ресурси виконують різноманітні замовні акції, які негативно впливають на інтереси суспільства і держави.

Практична і теоретична значущість результатів дисертаційного дослідження. У дисертації Кадегроб А.І. сформульовано важливі для науки адміністративного права теоретичні висновки й практичні рекомендації. Вони можуть бути використані у правозастосовній практиці, а також у науково-дослідній сфері, про що свідчать відповідні акти впровадження.

Дискусійні положення та зауваження до змісту дисертації. Загалом позитивно оцінюючи дисертацію Кадегроб А.І. слід зазначити, що деякі її положення є спірними та потребують додаткової аргументації.

1. У підрозділі 1.1 роботи при дослідженні генези формування державної політики запобігання і протидії корупції в Україні та визначенні причин неефективності діяльності суб'єктів державного управління у сфері запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, проаналізовано діяльність лише двох антикорупційних органів, а саме: Національного антикорупційного бюро України та спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Однак відомо, що окрім вказаних органів існують і інші антикорупційні органи, діяльність яких також мала б стати предметом цього дослідження.

2. Здійснюючи дослідження ролі громадської думки під час запобігання і протидії корупції в Україні (підрозділ 1.4), яка за сучасних умов суспільного життя відіграє важливу роль, дисертантом чомусь не приділено уваги таким питанням:

1) роль інститутів громадського суспільства у сфері протидії корупції в структурі громадських організацій України;

2) основні механізми протидії політичній корупції, які застосовують у своїй практичній діяльності громадські організації;

3) шляхи підвищення ефективності діяльності громадських організацій у сфері протидії політичній корупції.

Хотілось би почути думку здобувача з цього питання.

3. На сторінці 127 дисертант фактично ототожнює діяльність Національного олімпійського комітету України і Спортивного комітету України з діяльністю спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, що є не правильним, оскільки відповідно до чинного законодавства такими органами є Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне антикорупційне бюро України, Спеціалізована антикорупційна прокуратура та Державне бюро розслідувань.

4. Здійснивши змістовний аналіз інституту адміністративної відповідальності у досліджуваній сфері, та загалом підтримуючи прийняті зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення стосовно встановлення адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення, у дисертації доцільно було б відмітити деякі його недоліки та суперечливі норми, які потребують більш уважного аналізу та подальшого усунення.

Так, санкції ст. 212-21 «Порушення порядку подання фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду, звіту партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру» тягнуть за собою накладення штрафу від трьохсот до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, при визначенні розмірів якого не дотримано принципу відповідності стягнення шкідливості вчиненого правопорушення. Адже стягнення у виді штрафу у такому розмірі, яке може бути накладене на суб'єкта корупційного правопорушення, є більш суворим, ніж аналогічне покарання, що застосовується за вчинення злочину. Так, ст. 53 Кримінального кодексу України встановила, що розмір штрафу визначається судом залежно від тяжкості вчиненого кримінального правопорушення та з урахуванням майнового стану винного в межах від тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян до п'ятдесяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів

громадян. Як бачимо розмір санкції вказаної статті КУпАП в межах від «тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян до чотирьохсот» потребує коригування з тим, щоб стягнення було адекватним небезпеці вчиненого правопорушення і не перевищувало б за суворістю покарання за аналогічний злочин.

5. Важливу роль у сфері запобігання та протидії корупції відіграє адміністративно-правовий механізм запобігання та протидії корупції. Тому висвітлення цього тільки збагатило б тему дисертаційного дослідження, яке полягає в тому, щоб на основі аналізу теорії адміністративного права сформулювати поняття та розкрити зміст механізму адміністративно-правового запобігання та протидії корупції. Крім того, це дало б можливість визначити роль і місце певних засобів у боротьбі з таким явищем, як корупція.

Водночас викладені зауваження переважно мають дискусійний характер і суттєво не впливають на позитивну оцінку дисертаційної роботи. Вони викликані інтересом до цього дослідження, новизною та актуальністю окреслених у дисертації питань, і свідчать про творчий характер роботи та спроби вирішення теоретично складних і практично важливих проблем, що мають суттєве значення для науки адміністративного права. Розроблені в дисертації ідеї можуть бути базою для подальших наукових досліджень.

Висновок щодо рецензованого дослідження. Загальний аналіз роботи свідчить про самостійність і цілісність проведеного дослідження, його актуальність і високий науковий рівень, теоретичне й практичне значення. Наукові положення, висновки та рекомендації, сформульовані в роботі, достатньо повно викладені в опублікованих здобувачем наукових публікаціях. Автореферат дисертації відповідає змісту дисертації й повністю відображає основні положення та результати дослідження. Дисертацію оформлено відповідно до вимог встановлених МОН України.

На підставі викладеного вище можна зробити висновок, що рецензована дисертація є самостійним, цілісним, завершеним, комплексним науковим дослідженням, в якому отримано нові науково обґрунтовані результати,

запропоновано нове вирішення наукового завдання щодо вдосконалення адміністративного законодавства у сфері запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією.

За актуальністю, ступенем наукової новизни, обґрунтованістю і достовірністю, науковою і практичною значущістю отриманих результатів, повнотою їх викладення в опублікованих дисертанткою наукових працях, а також за оформленням дисертація «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією» відповідає вимогам пункту 11 Порядку присудження наукових ступенів, які висуваються до кандидатських дисертацій, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 р. № 567, а її автор – Кадегроб Альбіна Іванівни – на основі публічного захисту заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:
професор кафедри цивільного
права і процесу
Тернопільського національного
економічного університету,
доктор юридичних наук, доцент,
заслужений юрист України



В.І. Теремецький