

ВІДГУК

офіційного опонента - доктора юридичних наук, професора Соболя Євгена Юрійовича - на дисертаційне дослідження Фодчука Анатолія Богдановича «Адміністративно-правові засади захисту осіб, які надають допомогу в протидії корупції», подане на здобуття ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право»

Захист викривачів є неодмінною складовою боротьби з корупцією як негативним суспільним явищем. Ризик корупційних проявів значно зростає в середовищі, в якому особи, які повідомляють про корупційні порушення, не отримують підтримки та захисту суспільством і державою. У зв'язку з цим, в новому Законі України «Про запобігання корупції» законодавець передбачив окремий розділ, присвячений адміністративно-правовому регулюванню та гарантіям захисту осіб, які надають допомогу в протидії корупції. Зазначений розділ не лише визначає організаційно-правові, економічні, соціальні та інші гарантії захисту викривачів, але й спрямований на забезпечення прозорості, відкритості та підзвітності суб'єктів владних повноважень, своєчасне виявлення та запобігання корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням, забезпечення додержання прав та ефективного захисту викривачів, утвердження свободи діяльності засобів масової інформації та захисту свободи слова.

Водночас, не зважаючи на особливу роль інституту викривачів в протидії корупції, його роль та місце в системі превентивних антикорупційних механізмів все ще залишається остаточно не визначеним.

Викладене вище підтверджує актуальність і практичну значимість проведення ґрунтовного наукового аналізу адміністративно-правового регулювання захисту осіб, які надають допомогу в протидії корупції в розрізі його сприйняття як об'єкта саме адміністративно-правового регулювання.

У зв'язку з цим, варто погодитись із твердженням здобувача, який зазначає, що «аналізований напрям антикорупційної діяльності на сьогодні залишається практично не дослідженим. Цьому сприяє, з одного боку,

панування усталеного стереотипу щодо другорядної ролі інституту викривачів в превентивному антикорупційному механізмі, а з іншого боку, наявність численних прогалин та суперечностей в його законодавчому регулюванні, а також низька ефективність діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у цьому напрямі». Як наслідок, спеціально уповноважені органи у сфері протидії корупції не проявляють належної активності щодо здійснення контролю за дотриманням передбачених Законом України «Про запобігання корупції» гарантій захисту викривачів, а також не вживають належних заходів реагування на виявлені порушення.

За таких умов, враховуючи місце інституту викривачів в превентивному антикорупційному механізмі, вирішення усіх проблемних питань адміністративно-правового забезпечення їх захисту має відбуватися в рамках комплексного науково обґрунтованого підходу, підпорядкованого єдиній меті – створення належних умов для безперешкодного подання викривачами повідомлень про порушення антикорупційного законодавства. Саме таким дослідженням, на мій погляд, є представлена на розгляд дисертація.

Сказане дозволяє дійти висновку про те, що ***тема дисертації А.Б. Фодчука є актуальною***, а звернення до неї – абсолютно своєчасним.

Рецензуючи дисертацію та оцінюючи її позитивну сторону, слід відзначити логічну злагодженість викладеного матеріалу, взаємозв'язок окремих розділів і підрозділів між собою, їх спрямованість на розв'язання конкретного наукового завдання – розробка проблеми адміністративно-правового забезпечення захисту осіб, які надають допомогу у протидії корупції, а також обґрунтування пропозицій і практичних рекомендацій, спрямованих на усунення законодавчих недоліків, прогалин і суперечностей в зазначеній сфері. Так, структурно робота складається зі вступу, трьох розділів, що включають дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків.

У першому розділі викладені теоретико-методологічні засади дослідження адміністративно-правових засад захисту осіб, які надають допомогу в протидії корупції. Зокрема, розкривається місце інституту

викривачів корупції в системі превентивних антикорупційних механізмів, визначаються його переваги, а також фактори, які знижують його ефективність; аналізуються ознаки та характерні риси викривачів корупції, а також обґрунтовується авторська дефініція даного поняття; досліджується генезис розвитку та сучасний стан адміністративно-правового регулювання захисту викривачів корупції. Другий розділ роботи присвячений дослідженню адміністративно-правового статусу осіб, які надають допомогу в протидії корупції. Серед іншого, тут аналізується структура адміністративно-правового статусу викривачів корупції, а також формулюється дефініція даного поняття; визначається поняття та ознаки прав викривачів корупції, характеризується їх системи та з'ясовуються недоліки їх адміністративно-правового регулювання; розкривається роль інституту юридичної відповідальності в адміністративно-правовому статусі викривачів корупції. У третьому розділі дисертації розкривається зміст гарантій захисту викривачів корупції та обґрунтовуються шляхи підвищення їх ефективності. З цією метою досліджується правова природа, визначається поняття та характерні ознаки гарантій захисту викривачів корупції, а також окреслюється їх система; обґрунтовуються напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання гарантій захисту викривачів корупції; узагальнюється зарубіжний досвід правового регулювання захисту викривачів корупції, визначаються шляхи його імплементації в національну правову систему.

У висновках за результатами дослідження загалом сформульована низка положень теоретико-методологічного характеру, а також пропозицій і рекомендацій, що мають вагоме значення для удосконалення адміністративно-правового регулювання захисту викривачів корупції в умовах докорінного реформування антикорупційного механізму.

У додатках до роботи містяться проекти розроблених автором нормативно-правових актів; зразок анкети та дані узагальнення результатів проведеного соціологічного опитування різних груп респондентів. Все це свідчить про ґрунтовний та творчий підхід автора до методологічної та емпіричної бази дослідження.

Таким чином, є всі підстави стверджувати, що **структура дисертації добре продумана і відповідає тим завданням, які поставив перед собою автор**. Дисертант послідовно виклав матеріал, в основному правильно співвідносячи загальні та конкретні питання, сформулював необхідні наукові дефініції. Це дозволило автору показати свої знання з теорії адміністративного права та процесу, глибоко та розгорнуто проаналізувати як положення нормативно-правових актів, що регулюють порядок подання та розгляду повідомлень викривачів корупції, а також забезпечення їх захисту, так і погляди науковців з даної проблематики.

Положення, викладені в анотації, відповідають основним положенням та висновкам, зазначеним у дисертації. Зміст анотації відповідає встановленим вимогам. Дисертація та анотація оформлені також відповідно до встановлених вимог.

Теоретичні положення та практичні рекомендації, обґрунтовані в дисертації А.Б. Фодчука, достатньо повно відображені в наукових публікаціях, серед яких статей, опублікованих у наукових фахових виданнях, статті в наукових періодичних виданнях іншої держави та тез доповідей на науково-практичних конференціях. Зміст публікацій, викладених у наукових фахових виданнях, відповідає тексту дисертації.

Отже, можна зробити висновок, що **основні положення та висновки дисертації автором оприлюднені повною мірою**.

Наукова новизна дисертації полягає в тому, що за характером і змістом розглянутих питань робота А.Б. Фодчука є однією із перших у вітчизняній науці адміністративного права робіт, в якій на монографічному рівні визначено перспективи розвитку та надано оцінку адміністративно-правовим засадам захисту осіб, які надають допомогу в протидії корупції, а також науково обґрунтовано шляхи розв'язання цілої низки спірних питань, які пов'язані з удосконаленням адміністративно-правового статусу викривачів корупції в контексті адаптації норм вітчизняного законодавства до загальновизнаних міжнародних стандартів. У роботі враховано положення чинного законодавства, піддано аналізу теоретичний та практичний матеріал,

що стосується тематики дослідження. Це дозволило по новому підійти до дослідження значного кола проблем, які залишилися поза увагою вчених, але мають важливе практичне та теоретичне значення.

В процесі дослідження автор не абстрагувався в наукову розробку проблеми, а поставив конкретні та чіткі завдання, які в цілому забезпечили не тільки змістовний теоретичний аналіз досліджуваних об'єкта (сукупність суспільних відносин, що виникають у процесі адміністративно-правового регулювання діяльності осіб, які надають допомогу в протидії корупції) та предмета (адміністративно-правові засади захисту осіб, які надають допомогу в протидії корупції) дослідження, а й сприяли опрацюванню теоретичних і практичних висновків та рекомендацій. Як засвідчує ознайомлення із роботою, всі завдання, визначені у вступі, виконанні автором в повній мірі, на належному науково-теоретичному рівні. Результатом проведеного дослідження стала низка наукових висновків,

Переважна більшість положень, винесених автором на захист, і висновків є новими або містять значну частку новизни. Зокрема, автором вперше було: 1) обґрунтовано періодизацію генези розвитку адміністративно-правового регулювання інституту викривачів корупції; 2) визначено основні елементи адміністративно-правового статусу викривачів корупції, а також сформульовано авторську дефініцію даного поняття; 3) доведено необґрунтованість ототожнення основних прав та гарантій захисту викривачів корупції в одній правовій нормі, запропоновано розширений підхід до визначення системи прав та системи гарантій захисту викривачів корупції; 4) визначено основні системні недоліки адміністративно-правового регулювання основних прав викривачів корупції, визначено найбільш ефективні способи їх усунення; 5) досліджено особливості юридичної відповідальності викривачів корупції, визначено недоліки, прогалини і суперечності адміністративно-правового регулювання підстав і порядку їх звільнення від юридичної відповідальності, а також обґрунтовано шляхи їх усунення; 6) з'ясовано недоліки адміністративно-правового регулювання гарантій захисту викривачів корупції та визначено найбільш оптимальні

способи їх усунення.

Практичне значення розглядуваного дисертаційного дослідження визначається можливістю використання його результатів під час розробки нових, а також при підготовці змін і доповнень до чинних нормативно-правових актів та законопроектів, які знаходяться на розгляді у Верховній Раді України, в частині удосконалення адміністративно-правового регулювання антикорупційного механізму загалом, і гарантій захисту викривачів корупції зокрема; під час розширення теоретико-методологічної бази дослідження адміністративно-правового регулювання захисту осіб, які надають допомогу в протидії корупції, а також поглиблення теоретичних розробок окремих аспектів функціонування превентивних антикорупційних механізмів; під час удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції щодо забезпечення захисту викривачів корупції, а також в системі службової підготовки та підвищення кваліфікації їх працівників; під час розробки навчальних планів і програм підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців юридичного профілю; під час розробки спеціалізованих навчальних програм для працівників уповноважених підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції; під час підготовки підручників, навчальних посібників, інших навчальних матеріалів адміністративного спрямування; під час викладання відповідних навчальних дисциплін і спецкурсів.

З позитивного боку слід відмітити проведену автором роботу, направлену на збір емпіричного матеріалу. Так, дисертантом було опитано дві категорії респондентів (загалом, 1200 осіб). До першої відносяться фахівці у галуз права (500 респондентів), до другої – громадяни (700 респондентів). Такий диференційований підхід, на мій погляд, дозволив максимально точно оцінити ефективність існуючого на сьогодні механізму захисту викривачів корупції і, відповідно, розробити практично підкріплені пропозиції з удосконалення його адміністративно-правового забезпечення. Позитивним є також те, що і анкети, і зведені дані по анкетах подаються у додатках до дисертації, що полегшує сприйняття отриманих автором даних.

Також заслуговує позитивної оцінки достатньо високий рівень аргументації висновків та пропозицій практичного характеру щодо вдосконалення адміністративно-правового забезпечення захисту викривачів корупції. При цьому варто відмітити, що теоретичні висновки вдало підкріплені емпіричними матеріалами, зокрема результатами проведеного анкетування.

Використовуючи великий масив емпіричних даних та наукових джерел, А.Б. Фодчук зробив досить цікаві узагальнюючі висновки. Зокрема, аналізуючи останні нововведення, які були внесені до Закону України «Про запобігання корупції», він досить влучно констатує, що «хоча їх прийняття, без сумнівів, необхідно вважати своєрідним «проривом» у сфері розвитку інституту викривачів, однак на даний час ще ціла низка проблемних аспектів чекає свого врегулювання». Проаналізувавши їх зміст, автор цілком обґрунтовано наголошує на тому, що «норми чинного Закону України «Про запобігання корупції» в його останній редакції, незважаючи на свій прогресивний характер, не спроможні забезпечити надійний захист прав і законних інтересів викривачів корупції. Дається взнаки велика кількість прогалин, недоліків та суперечностей, які знижують темпи розвитку інституту викривачів, а також гальмують процес формування нетерпимого ставлення громадян до корупції». Найбільш оптимальним варіантом виходу із такої ситуації, на його думку, є «розробка та ухвалення спеціального Закону, спрямованого на зміцнення гарантій захисту викривачів корупції, запровадження ефективних і дієвих механізмів їх реалізації, створення сприятливих умов для здійснення викривачами повідомлень, уніфікацію процедури їх розгляду».

Методологічно правильним є підхід автора до визначення такої дефініції, як «адміністративно-правовий статус викривачів корупції». Зокрема, більшість науковців формулюють поняття досліджуваного явища відразу ж після аналізу уже наявних визначень. Автор не став дотримуватись усталеного алгоритму, а сформулював авторське визначення адміністративно-правового статусу викривачів корупції лише після аналізу основних наукових підходів до

його розуміння, а також з'ясування правової природи основних категорій, які лежать в основі його змісту, та визначення його структури. У зв'язку з цим, запропонована ним дефініція, на мою думку, відображає найсуттєвіші характеристики правового положення викривачів корупції в системі превентивних антикорупційних механізмів, а також є основою для розуміння сутності таких похідних від неї понять, як «права викривачів корупції» та «гарантії захисту викривачів корупції», дефініції яких також були запропоновані авторам на сторінках роботи.

Також обґрунтованими та важливими для дослідження в методологічному сенсі є визначені автором основні ознаки викривачів корупції, ознаки прав викривачів корупції, а також ознаки гарантій захисту викривачів корупції.

Я також цілком погоджуюсь із зауваженням автора з приводу того, що ««права викривача корупції» мають бути визначені виключно для осіб, які повідомляють про порушення антикорупційного законодавства, оскільки з їх допомогою особа має можливість набути і в подальшому реалізовувати відповідний правовий статус. Однак, ця вказівка не повинна стосуватись «гарантій захисту» викривачів, сфера дії яких, навпаки, має охоплювати і викривачів корупції, і близьких їм осіб». Особливо цінним є те, що автор не лише акцентує увагу на існуванні даного недоліку в чинному Законі «Про запобігання корупції», але й обґрунтовує шляхи його усунення. При цьому сформульовані ним пропозиції мають чіткий та зрозумілий характер, відрізняються оригінальністю та новизною, а також сформульовані у вигляді конкретних змін до ст. 53-3 Закону.

Серед позитивних рис роботи необхідно відмітити також проведений автором аналіз Проектів Законів України «Про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам» та «Про захист викривачів корупції». При цьому автором було виявлено цілу низку дійсно суттєвих недоліків зазначених Законопроектів, а також акцентовано увагу на цілій низці прогалин, які не були враховані їх авторами. Такий підхід забезпечив актуальність його роботи навіть в умовах кардинального

розширення зміст VIII Розділу Закону України «Про запобігання корупції».

Надзвичайно цікавими та корисними, на мій погляд, є розроблені автором пропозиції щодо удосконалення змісту законодавчого регулювання права викривачів корупції на отримання фінансової винагороди. Зокрема, він цілком обґрунтовано доходить висновку щодо наявності в даній сфер правового регулювання таких недоліків: безпідставне обмеження кола осіб, які мають право на фінансову винагороду; законодавче закріплення суперечливих положень щодо моменту визначення розміру фінансової винагороди; необ'єктивний підхід до визначення розміру фінансової винагороди, яку може отримати викривач; наявність суперечливих законодавчих положень щодо моменту визначення розміру фінансової винагороди; несправедливий підхід до розподілу фінансової винагороди між декількома викривачами, які повідомили про один і той самий корупційний злочин; не визначеність процесуального порядку отримання фінансової винагороди викривачем тощо. При цьому варто відмітити той факт, що дисертант не просто звертає увагу на існування таких суттєвих законодавчих недоліків, але також й обґрунтовує власний погляд на найбільш ефективні напрями їх усунення. Як підсумок, всі зроблені висновки та узагальнення він цілком вдало об'єднує в авторській редакції ст. 53-7 Закону. Знайомство із змістом цієї та деяких інших розроблених дисертантом авторських редакцій окремих статей Закону України «Про запобігання корупції» дає підстави говорити про наявність у нього досить високого рівня володіння законодавчою технікою.

З позитивного боку слід відмітити, практичну спрямованість дисертації. Зокрема, автор не лише висвітлює основні прогалини та суперечності в адміністративно-правовому забезпеченні захисту викривачів корупції, але й пропонує та обґрунтовує власні шляхи їх подолання, які враховують міжнародні стандарти у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, а також сучасну суспільно-політичну ситуацію в нашій державі. Так, автор досить ґрунтовно аналізує основні положення ст. 53-8 Закону України «Про запобігання корупції», що визначають загальні правила звільнення викривачів корупції від юридичної відповідальності, у їх системному зв'язку з

положеннями інших вітчизняних і міжнародних нормативно-правових актів, а також із результатами проведеного ним анкетування. На основі проведеного дослідження він доходить висновку про недосконалість даного напрямку законодавчого регулювання. Зокрема, наголошує на наявності таких проблем: законодавче закріплення необґрунтовано широкого підходу до визначення кола осіб, які звільняються від відповідальності за розголошення інформації, в тому числі інформації з обмеженим доступом; не дотримання міжнародних стандартів захисту викривачів корупції, зокрема в частині гарантування особі права відмовитись від участі в порушенні антикорупційного законодавства; недотримання міжнародних стандартів захисту викривачів корупції також і в частині необхідності законодавчого закріплення антикорупційних вимог, яким має відповідати будь-який договір, угода чи контракт. З позитивного боку слід відмітити той факт, що автор не лише акцентує увагу на існуванні вказаних проблем, але також й обґрунтовує шляхи їх усунення.

У цілому, дисертація має вигляд закінченої праці. Легко сприймається при читанні. У відповідності з усіма теоретичними висновками має логічне обґрунтування. З аналізу тексту дисертаційного дослідження можна зробити висновок, що його автор дослідив великий обсяг нормативного матеріалу. Це дало змогу відобразити у роботі цікаві висновки, розкрити нові аспекти адміністративно-правового забезпечення захисту викривачів корупції, які ще не отримали відповідне відображення у спеціальних виданнях.

Таким чином, можна зробити висновок, що дисертація виконана на високому науковому рівні. Вона відзначається правозастосовною спрямованістю та актуальністю у сучасних умовах.

Водночас, загальна позитивна оцінка дисертації не виключає деяких зауважень і побажань, які можуть бути використані автором у подальших наукових дослідженнях. Найбільш суттєвими є такі:

1. Деякі зауваження викликає обрана автором структура дисертації. Зокрема, основна увага мала б бути зосереджена на дослідженні «адміністративно-правових засад захисту осіб, які надають допомогу в протидії корупції», натомість, другий розділ роботи присвячено

характеристиці адміністративно-правового статусу викривачів корупції, що, за своїм змістом, виходить за рамки окресленого предмета.

2. Не достатньо обґрунтованою видається пропозиція дисертанта розширити законодавчо закріплену дефініцію поняття «викривачі корупції» за рахунок віднесення до них також «осіб, які повідомляють інформацію про порушення антикорупційного законодавства навіть на стадії їх підготовки або замаху». Реалізація такого підходу може обумовити виникнення численних труднощів під час застосування інших законодавчих положень, і, в першу чергу тих, що стосуються виплати фінансової винагороди викривачеві.

3. У підрозділі 2.1. автор обґрунтовує власний погляд на структуру адміністративно-правового статусу викривачів корупції. Зокрема, доводить необхідність виділення таких його структурних елементів, як права, обов'язки, відповідальність і гарантії захисту викривачів корупції. Однак, у наступних підрозділах дисертації він детально аналізує особливості адміністративно-правового регулювання всіх елементів, окрім одного – обов'язків викривачів. З метою забезпечення повноти дослідження і надання йому завершеного характеру, дисертанту варто було присвятити обов'язкам викривачів корупції окремий підрозділ своєї роботи.

4. Такими, що потребують додаткового наукового обґрунтування видаються пропозиції дисертанта, у яких іде мова про розширення змісту ст. 53-3 Закону і окреме законодавче визначення системи прав і гарантій захисту викривачів корупції. Зокрема, дисертанту варто було чітко сформулювати, які саме права і гарантії захисту викривачів корупції, на його думку, потребують обов'язкового законодавчого закріплення.

5. Дисертанту варто було більше уваги присвятити дослідженню адміністративно-правового регулювання діяльності спеціально уповноважених суб'єктів щодо вирішення питань захисту викривачів корупції. Зокрема, проаналізувати роль кожного з них в реалізації заходів захисту викривачів, визначити критерії розмежування їх компетенції в даній сфері, обґрунтувати шляхи підвищення ефективності їх діяльності тощо.

Зроблені зауваження і побажання стосуються складних, спірних і

малодосліджених питань, не впливають на високий науковий рівень дисертації, яка є цікавою, корисною, самостійною і завершеною творчою працею.

Ознайомлення із текстом роботи дозволяє дійти висновку, що теоретичні та практичні результати, які містяться в кваліфікаційній науковій праці, характеризуються єдністю змісту і свідчать про особистий вклад здобувача в юридичну науку. Виконане А.Б. Фодчуком дослідження сприяє розв'язанню ряду теоретичних і практичних питань, що мають значення для підвищення ефективності антикорупційної діяльності, у тому числі в частині зміцнення гарантій захисту викривачів корупції.

Висновки і рекомендації, що сформульовані в дисертації, досить повно викладено в статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України та наукових періодичних виданнях інших держав, а також тезах наукових повідомлень на науково-практичних конференціях. Аналіз дисертації та публікацій А.Б. Фодчука дає підстави констатувати ідентичність їх основних положень. Дисертацію оформлено відповідно до існуючих вимог.

Викладене дозволяє зробити висновок про те, що дисертація на тему «Адміністративно-правові засади захисту осіб, які надають допомогу в протидії корупції» є завершеною науковою працею, у якій її автором отримано нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності розв'язують конкретне наукове завдання, яке має значення для розвитку науки адміністративного права України, а також для удосконалення діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері захисту викривачів корупції. Робота відповідає спеціальності 081 «Право» та вимогам Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у вищих навчальних закладах (наукових установах), затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 року № 261 (зі змінами і доповненнями від 03 квітня 2019 року № 283), пп. 10, 11 Порядку проведення експерименту з присудження ступеня доктора філософії, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 06 березня 2019 року № 167, Вимогам до оформлення дисертацій, затвердженим Наказом Міністерства освіти і науки України від 12 січня 2017 року № 40, а її

автор – Фодчук Анатолій Богданович – заслуговує на присудження йому ступеня доктора філософії (галузь знань 08 «Право», спеціальність 081 «Право»).

Офіційний опонент:

**доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри державно-правових дисциплін та
адміністративного права
Центральноукраїнського державного
педагогічного університету
імені Володимира Винниченка**

Євген СОБОЛЬ



Підпис Євгена Соболя

Учений секретар

С. Омель

С. Омель