

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, доцента Чорної Вікторії Григорівни – 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»

Вивчення змісту дисертації, автореферату дисертації та наукових праць Фодчука Анатолія Богдановича дає підстави зробити висновок про актуальність обраної теми, достатній ступінь обґрунтованості та достовірності наукових положень та висновків, що виносяться на захист, їх практичну значущість, а також про глибокий аналіз питань, пов'язаних із адміністративно-правовим забезпеченням захисту осіб, які надають допомогу у протидії корупції.

Обрана дисертантом тема для дослідження є дійсно актуальною і торкається широкого кола питань адміністративного права.

Корупція – одна із ключових проблем, яка ще з моменту проголошення незалежності України була і продовжує залишатись основною перешкодою її демократичного розвитку. Постійно зростаючі масштаби корупції негативно позначаються на всіх сферах життєдіяльності держави і суспільства: знижуються темпи розвитку економіки та відбувається поступове зубожіння населення; поглиблюється політична криза та руйнуються фундаментальні засади внутрішньополітичної стабільності; гальмуються темпи проведення реформ та зводяться нанівець попередні досягнення тощо.

Протистояти корупції вкрай важко, адже за будь-яким корупційним правопорушенням стоїть чиновник, репутація якого впливає на авторитетність державної влади в цілому. А протистояти великомасштабній та системній корупції, якою вона є наразі в Україні, ще важче, адже, як справедливо відмічає дисертант, «в її основі лежать особисті корисливі інтереси, прагнення до самозбагачення за рахунок привласнення державних коштів, і, що найголовніше – лояльне відношення громадськості до фактів корупції, що обумовлює надзвичайно високий ступінь їх латентності». До недавнього часу було прийнято вважати, що основним недоліком механізму протидії корупції в Україні є відсутність розгалуженої системи суб'єктів антикорупційної діяльності, нерозвиненість системи превентивних антикорупційних заходів, а також недостатня прозорість та відкритість діяльності суб'єктів публічного управління. Відтак, останніми роками всі зусилля політиків і науковців були зосереджені довкола побудови цілісної та завершеної антикорупційної інфраструктури. Однак, нажаль, вжиті заходи не дали очікуваних результатів: рівень корупції в Україні продовжує залишатись стабільно високим.

У зв'язку з цим останніми роками все більша кількість експертів почали наголошувати на тому, що протидія корупції є досить складним і тривалим процесом, ефективність якого залежить не стільки від впровадження нових антикорупційних органів та інституцій, скільки від залучення громадськості до антикорупційної діяльності. Саме такий підхід став поштовхом для розробки та ухвалення нової редакції VIII Розділу Закону України «Про запобігання

корупції», а також розширення меж адміністративно-правового регулювання інституту викривачів корупції. Водночас, незважаючи на позитивні здобутки, слід відмітити численні недоліки, які супроводжували процес виникнення і становлення цього превентивного антикорупційного інституту. Зокрема, особливе занепокоєння викликає непослідовність, неповнота та епізодичний характер законодавчого регулювання адміністративно-правового статусу викривачів корупції; суперечливість і неузгодженість законодавчих положень, які визначають систему їх прав та гарантій захисту; непослідовність законодавця при прийнятті та реалізації заходів, спрямованих на забезпечення належного функціонування каналів повідомлень про порушення антикорупційного законодавства; невиправдані зволікання під час прийняття законів, спрямованих на посилення гарантій захисту викривачів корупції тощо.

Вирішення зазначених проблем вимагає належного теоретичного осмислення з метою розробки обґрунтованих пропозицій, спрямованих на удосконалення адміністративно-правового забезпечення захисту викривачів корупції з метою підвищення їх ролі та значення в антикорупційній діяльності. Саме на вирішення цього завдання і спрямоване дане дисертаційне дослідження, що свідчить про його підвищену актуальність, науково-теоретичну і практичну цінність.

Крім того, сам автор, на мій погляд, досить вдало визначає актуальність теми дослідження, по-перше, вказівкою на існування цілої низки спірних питань, які пов'язані із законодавчим окресленням: адміністративно-правового статусу викривачів корупції; їх основних прав та гарантій захисту; порядку подання та перевірки повідомлень про порушення антикорупційного законодавства; меж юридичної відповідальності викривачів корупції тощо; по-друге, обґрунтуванням причин такого стану речей, по-третє, формулюванням мети дослідження, яка полягає у тому, щоб на основі аналізу досягнень юридичної науки, положень вітчизняного законодавства, правозастосовної практики та позитивного зарубіжного досвіду, визначити та комплексно дослідити адміністративно-правові засади захисту осіб, які надають допомогу в протидії корупції, і на основі проведеного дослідження сформулювати теоретичні висновки та науково обґрунтовані пропозиції щодо удосконалення адміністративно-правового регулювання інституту викривачів корупції як невід'ємного елемента національної антикорупційної системи.

Про актуальність обраного напрямку дисертаційного дослідження може свідчити також те, що він належить до числа пріоритетних у галузі удосконалення адміністративно-правового регулювання антикорупційної діяльності, а також підвищення ефективності механізму протидії корупції в цілому. Зміст та основні положення роботи спрямовані на реалізацію Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» (Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5), Стратегії комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції (Розпорядження КМУ від 23.08.2017 р. № 576-р), Плану заходів з реалізації Стратегії комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції на 2020 рік (Постанова КМУ від 2.09.2020 р. № 781) та інших програмних документів.

Таким чином, викладене вище свідчить, що обрана автором тема для дослідження і поставлена мета присвячені дійсно актуальній проблемі, вирішення якої допоможе знайти правильний підхід при удосконаленні адміністративно-правових засад захисту викривачів корупції і приведення національного законодавства у цій сфері до вимог міжнародних стандартів.

Наукова новизна отриманих дисертантом результатів визначається тим, що вперше у вітчизняній науці адміністративного права 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. Вона також визначається сучасною постановкою проблеми, виявленням та дослідженням нових ідей та тенденцій розвитку відносин у сфері протидії та запобігання корупції.

Аналіз рецензованої дисертації дозволяє стверджувати, що в результаті проведеного дослідження А.Б. Фодчук досягнув визначеної мети та дав відповіді на поставлені завдання. При цьому сформульовані ним висновки та пропозиції є достатньо аргументовані та оригінальні, відповідають вимогам сьогодення та можуть бути застосовані на практиці.

Зокрема, з позитивного боку слід відмітити розроблені автором пропозиції, спрямовані на кардинальну зміну адміністративно-правового статусу викривачів корупції. Дійсно, як зазначає сам дисертант, «на сьогодні в Україні ще не сформовано міцний науково обґрунтований фундамент для повноцінного розвитку інституту викривачів. Наразі він сприймається лише у вузькому значенні, а саме: як один із превентивних антикорупційних механізмів». Оскільки таке розуміння правової природи інституту викривачів у повній мірі не розкриває його сутність і соціальне призначення, дисертант цілком слушно наголошує на тому, що «викривачів корупції необхідно розглядати лише як один із різновидів викривачів. Відтак, розвиток законодавчого забезпечення їх адміністративно-правового статусу, а також гарантій їх захисту має відбуватись синхронно, у тісному взаємозв'язку та взаємодії. У протилежному випадку навряд чи вдасться уникнути правових колізій, прогалин і суперечностей».

Також не можна не погодитись із твердженням автора про те, що існуючий на сьогодні законодавчий підхід, згідно якого «права та гарантії захисту викривачів поширюються на близьких осіб викривача» не відповідає «загальнотеоретичним уявленням про правову природу суб'єктивних прав особи і є наслідком необґрунтованого ототожнення в одній правовій нормі і «прав», і «гарантій захисту» викривачів». Дисертант досить обґрунтовано доводить, що «права викривача корупції» мають бути визначені виключно для осіб, які повідомляють про порушення антикорупційного законодавства, оскільки з їх допомогою особа має можливість набутти 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». Корисним є те, що дисертант, по-перше, не просто акцентує увагу на існуванні зазначеної проблеми, а обґрунтовує досить цікаві пропозиції щодо її подолання; по-друге, визначає недоліки та переваги відразу кількох альтернативних варіантів вирішення даного питання; по-третє, формулює власний погляд на дану проблему, який має комплексний характер, а його обґрунтування доповнюється в кожному розділі дисертації. Відразу ж слід відмітити, що знайомство із цими пропозиціями дає підстави зробити висновок про наукову обґрунтованість положень, на яких вони базуються, а також про їх важливу практичну значимість.

Досить цікавим та таким, що відповідає вимогам сьогодення, є аналіз автором положень ст. 53-8 Закону України «Про запобігання корупції», що визначає загальні засади звільнення викривачів від юридичної відповідальності. В результаті проведеного аналізу дисертант доходить висновку, що «доповнення Закону й ЦКУ відповідними положеннями, що передбачають звільнення від відповідальності, повинно було на тривалий час гарантувати вирішення усіх питань, які пов'язані із захистом викривачів корупції від необґрунтованого застосування до них правових санкцій. Однак, дослівний аналіз положень ст. 53-8 Закону ... дозволив виявити цілу низку недоліків, прогалин і суперечностей». Позитивним є те, що зроблені автором висновки та сформульовані пропозиції не є голослівними, а базуються на ґрунтовному аналізі положень Закону України «Про запобігання корупції» у їх системному зв'язку з положеннями інших вітчизняних і міжнародних нормативно-правових актів, а також із результатами проведеного анкетування. Більше того, автор не просто акцентує увагу на необхідності вирішення тих чи інших спірних питань, але й формулює авторські пропозиції щодо їх вирішення, які оформлені у вигляді авторського законопроекту, що поданий у додатках.

З аналізу дисертації видно, що автор достатньо велику увагу приділив понятійно-категоріальному апарату, зокрема, тим поняттям, які потребують належного уточнення в законодавстві та в юридичній літературі. Насамперед, уточнюються такі поняття, як «викривачі корупції», «адміністративно-правовий статус викривачів корупції», «права викривачів корупції», «гарантії захисту викривачів корупції». При цьому автор не просто формулює власне визначення того чи іншого поняття, а робить це на основі глибокого аналізу та критики уже наявних визначень, що підвищує наукову цінність зроблених ним висновків.

У дисертації сформульовано й інші цікаві та корисні висновки, узагальнення та пропозиції.

Таким чином, з урахуванням зазначеного можна стверджувати, що новизна дисертації виявляється як у самому підході до досліджуваних проблем, так і у запропонованому розв'язанні конкретних питань.

Обґрунтованість наукових положень дисертації та достовірність одержаних результатів підтверджена теоретичною та методологічною базою дослідження, критичним аналізом та узагальненням праць вітчизняних та зарубіжних вчених, комплексним аналізом чинного законодавства,

позитивного зарубіжного досвіду, а також проектів нормативно-правових актів, що стосуються тематики дослідження.

У першу чергу, з позитивного боку слід відмітити надзвичайно чітке та правильне визначення автором роботи об'єкта та предмета дослідження, що, на жаль, сьогодні не часто зустрічається в наукових роботах такого рівня. У свою чергу, правильне розуміння об'єкта та предмета дослідження дозволило автору зробити свою наукову ідею цілісною, обґрунтованою та донести до наукової громадськості власні ідеї та пропозиції, а також уникнути формалізму і зробити дисертацію реальним внеском в науку адміністративного права.

Крім того, під час дослідження було використано широкий спектр як загальних, так і спеціальних методів і прийомів наукового пізнання, застосування яких дозволило всебічно проаналізувати об'єкт дослідження, а саме: діалектичний метод, методи аналізу та синтезу, методи системного підходу та системного аналізу, системно-структурний, структурно-функціональний, логіко-семантичний, історичний, порівняльно-правовий, теоретико-прогностичний, формально-юридичний методи, метод документального аналізу, а також соціологічні та статистичні методи. Усі ці методи автор застосовував у взаємозв'язку та взаємодії, відповідно до поставленої мети та завдань, об'єкта та предмета дослідження.

Дане наукове дослідження містить глибокий аналіз досягнень авторів, які вивчали дану проблематику, а саме: В.Б. Авер'янова, С.М. Алфьорова, О. М. Бандурки, Ю.П. Битяка, В.В. Богуцького, Ю. В. Ващенко, В.В. Галунька, І.П. Голосніченка, М.Д. Данчука, Є.В. Додіна, О.Ю. Дрозда, Д.І. Йосифовича, О. П. Ключниченка, Т.О. Коломєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, В.В. Крижної, О.В. Кузьменко, Т.П. Мінки, О.П. Мусієнка, О.М. Охотнікової, Т.П. Попченка, О.Я. Прохоренка, С.С. Серьогіна, О.Ф. Скакун, О.В. Старцева, О.В. Ткаченка та багатьох інших. Як видно з аналізу цього переліку, під час дослідження автор спирався не лише на праці вчених-адміністративістів, але також враховував досягнення та напрацювання фахівців з теорії держави і права, конституційного права, адміністративного права та процесу, кримінального, кримінального процесуального, цивільного, цивільного процесуального, трудового права, інших галузевих правових наук. Більше того, в дисертації вивчена та проаналізована періодична література, присвячена даній проблематиці, що свідчить про спробу синтезувати поряд з загальноприйнятими поняттями новітні підходи до удосконалення адміністративно-правових засад захисту викривачів корупції.

Суттєвою є також емпірична база проведеного дослідження, яку складають Конституція України, КУпАП, ККУ, КПК, КАСУ, ЦКУ, ЦПКУ, КЗпПУ, Закони України «Про запобігання корупції», «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», «Про звернення громадян», «Про інформацію», інші законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, у яких визначаються адміністративно-правові засади захисту осіб, які надають допомогу у протидії корупції; проекти нормативно-правових актів; узагальнення практики діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері

протидії корупції; публікації в періодичних виданнях; статистичні дані та аналітичні довідки тощо.

Окремо слід відмітити проведене автором анкетування, у якому взяли участь 1200 респондентів. При цьому варто наголосити, що дисертантом було опитано відразу дві групи респондентів: фахівці к галузі права та пересічні громадяни. Такий диференційований підхід дав змогу отримати максимально точні результати та на їх основі сформулювати практичні рекомендації. Корисним є те, що зразок анкети та зведені дані результатів опитування містяться у додатках до дисертації.

Зміст дисертації в цілому характеризується досить високим теоретичним і науково-методологічним рівнем вирішення поставлених завдань. Чітко виражений теоретичний підхід, зокрема, вдало розроблені дефініції, класифікації і критерії дозволили автору аргументовано визначити власну позицію щодо багатьох дискусійних проблем адміністративно-правового забезпечення захисту осіб, які надають допомогу у протидії корупції.

Наукова та практична значущість отриманих результатів підтверджена відповідними актами впровадження та полягає в тому, що сформульовані в дисертації теоретичні положення, висновки та пропозиції використовуються: по-перше, у правотворчій діяльності (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); по-друге, у науково-дослідницькій діяльності (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); по-третє, у правозастосовній діяльності (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); по-четверте, у навчальному процесі (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 той факт, що практична значимість результатів дослідження підтверджена відповідними актами, які містяться у додатках.

Наукові положення, висновки та рекомендації дисертації достатньо повно викладені в анотації та опублікованих працях. Анотація дисертації відповідає її змісту та повністю відображає основні положення і результати

дослідження. Дисертацію та анотацію оформлено відповідно до встановлених ВАК України вимог.

Наукові положення, висновки та рекомендації, сформульовані в дисертаційному дослідженні, досить повно викладено в 4 опублікованих автором працях. Їх зміст, викладений у 3 наукових фахових виданнях, 1 статтях в наукових періодичних виданнях іншої держави (Республіка Словаччина) та 4 тез доповідей на науково-практичних конференціях, відповідає тексту дисертації.

Структура дисертації та анотації до дисертації Ф.А. Фодчука відповідає тим вимогам, які висуваються до такого роду робіт. Зокрема, слід відмітити, що структурно дослідження побудовано логічно, розділи і підрозділи взаємопов'язані між собою.

Досить раціональна та внутрішньо узгоджена структура дисертації дозволила автору послідовно і системно проаналізувати широкий спектр питань які стосуються адміністративно-правового статусу викривачів корупції. При розбитті розділів основного тексту на підрозділи автором дотримані правила пропорційності, непересіченості, взаємовиключення і неперервності. Автор послідовно виклав матеріал, в основному правильно співвідносячи загальні та конкретні питання, сформулював необхідні наукові дефініції.

Мета і завдання, визначені автором у вступі, відповідають змісту дослідження та загальним висновкам, а всі висновки та рекомендації, зроблені автором, об'єднані провідною ідеєю – удосконалення адміністративно-правових засад захисту викривачів корупції в умовах докорінного реформування національного антикорупційного механізму.

В цілому дисертаційне дослідження виконане на належному рівні.

Однак, як і при дослідженні будь-якої складної і нової теоретичної проблеми, в зазначеному дисертаційному дослідженні міститься чимало **спірних, неузгоджених і не достатньо обґрунтованих положень**, які можуть стати підґрунтям наукової дискусії і напрямами подальшої розробки даної проблеми. Зокрема:

По-перше, з негативного боку слід відмітити неповноту проведеного дослідження. Зокрема, дисертант практично не приділяє уваги характеристиці порядку подання та розгляду повідомлень про порушення антикорупційного законодавства. Водночас, налагодження ефективної та безперебійної роботи каналів подання таких повідомлень є однією з умов забезпечення належного функціонування інституту викривачів корупції.

По-друге, аналізуючи систему прав викривачів корупції, яка закріплена в ст. 53-3 Закону України «Про запобігання корупції», дисертант доходить висновку, «що «права викривача корупції» мають бути визначені виключно для осіб, які повідомляють про порушення антикорупційного законодавства, оскільки з їх допомогою особа має можливість набутти і в подальшому реалізовувати відповідний правовий статус». Такий висновок видається не достатньо обґрунтованим, а запропоновані дисертантом шляхи його практичної реалізації – такими, що суттєво обмежують права і гарантії захисту викривачів корупції і їх близьких осіб.

По-третє, у підрозділі 2.2 дисертант ґрунтовно аналізує адміністративно-правове регулювання підстав і порядку отримання фінансової винагороди викривачами корупції. Водночас, незважаючи на те, що ним було визначено велику кількість недоліків даної сфери правового регулювання, а також запропоновано шляхи їх усунення, проведене дослідження все ж таки слід визнати неповним. Зокрема, автор взагалі не торкнувся проблем, які можуть виникнути у зв'язку із скасуванням обвинувального вироку і визнання особи невинуватою у вчиненні правопорушення, про яке повідомив викривач, отримавши за це відповідну винагороду. Зважаючи на те, що такі ситуації досить поширені в нашій державі, обґрунтування способів усунення даної прогалини є вельми актуальним.

По-четверте, у підрозділі 3.3. дисертант, розглянувши особливості функціонування спеціальних органів, покликаних забезпечувати реалізацію гарантій захисту викривачів корупції в зарубіжних країнах, обґрунтовує доцільність запровадження інституту Уповноваженого з питань захисту викривачів корупції в структурі НАЗК України. Однак, така пропозиція не узгоджена з іншими висновками дисертанта, зокрема тим, що стосуються доцільності закріплення в національному законодавстві «широкого» підходу до визначення суб'єктного складу викривачів корупції. Також, певні сумніви викликає економічна доцільність створення подібного інституту.

Підсумовуючи викладене, необхідно зазначити, що наведені вище критичні зауваження та рекомендації стосуються дискусійних питань, певної неповноти та непослідовності розгляду окремих питань теми дисертації і не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження, яке має науково-теоретичне і практичне значення, містить наукові положення, які являють нові підходи до вирішення конкретного наукового завдання і сприяють підвищенню ефективності адміністративно-правових засад захисту осіб, які надають допомогу у протидії корупції.

Наведене дозволяє зробити **висновок**, що дисертаційне дослідження «Адміністративно-правові засади захисту осіб, які надають допомогу в протидії корупції» виконане на належному науково-теоретичному рівні, є завершеною працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що вирішують конкретне наукове завдання, яке має суттєве значення для науки адміністративного права. Таким чином, за своєю актуальністю, новизною постановки та вирішенням досліджених проблем, теоретичним рівнем і практичною корисністю, достовірністю і обґрунтованістю одержаних результатів дисертація повністю 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, доцент

професор кафедри

конституційного, адміністративного та

кримінального права

ДВНЗ «Київський національний

економічний університет імені Вадима Гетьмана»

В.Г. Чорна

