

До разової спеціалізованої вченої ради
Національного університету
«Одеська юридична академія»

РЕЦЕНЗІЯ

рецензента – ФРОЛОВОЇ Євгенії Ігорівни, кандидата юридичних наук,
доцента, доцента кафедри адміністративістики Національного
університету «Одеська юридична академія» на дисертацію
НЕГАРА Олени Віталіївни
«АНТИКОРУПЦІЙНА СУБ'ЄКТНІСТЬ НАДАВАЧІВ
ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА
ХАРАКТЕРИСТИКА»,
поданої на здобуття ступеня доктора філософії
з галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право»

Актуальність теми. У сучасних умовах реалізації державної антикорупційної політики, європейської інтеграції України та реформування системи публічного управління питання належного правового забезпечення діяльності суб'єктів, на яких поширюється дія антикорупційного законодавства, набуває особливої актуальності. Ефективність запобігання корупції значною мірою залежить від чіткого визначення кола осіб, які виконують публічно значущі функції, обсягу їх антикорупційних обов'язків, обмежень і юридичної відповідальності. Саме тому обрана О.В. Негара тема дисертаційного дослідження є своєчасною, науково значущою та відповідає сучасним потребам розвитку адміністративно-правової науки й удосконалення антикорупційного законодавства.

Актуальність дослідження зумовлена насамперед тим, що в Україні досі відсутній єдиний доктринальний підхід до розуміння категорії антикорупційної суб'єктності надавачів публічних послуг, її змісту, ознак, структури та місця у системі адміністративно-правового регулювання. Незважаючи на нормативне закріплення відповідної категорії осіб у Законі

України «Про запобігання корупції», правовий статус окремих надавачів публічних послуг характеризується неоднорідністю, а спеціальне законодавство містить суттєві відмінності щодо обсягу антикорупційних обмежень, заборон, обов'язків і заходів юридичної відповідальності. У дисертації обґрунтовано наголошено, що така фрагментарність правового регулювання негативно впливає на єдність правозастосовної практики та потребує комплексного теоретико-правового переосмислення. Саме тому звернення дисертанта до проблематики антикорупційної суб'єктності надавачів публічних послуг є цілком виправданим як із наукової, так і з практичної точки зору. Особливої актуальності тема набуває в умовах реалізації євроінтеграційного курсу України та виконання міжнародних зобов'язань у сфері запобігання і протидії корупції.

Не менш важливою є актуальність теми й у контексті динамічного розвитку інституту публічних послуг та розширення кола суб'єктів, які їх надають. Запровадження нових форм професійної діяльності, цифровізація адміністративних процедур, удосконалення механізмів надання публічних послуг і трансформація адміністративно-правового статусу аудиторів, приватних виконавців, арбітражних керуючих, оцінювачів, незалежних медіаторів, судових експертів та інших осіб, які відповідно до законодавства належать до надавачів публічних послуг, формують нові виклики для антикорупційного регулювання. У дисертації обґрунтовано доведено, що чинні нормативні підходи не забезпечують належної системності правового регулювання антикорупційної суб'єктності зазначених осіб, що обумовлює необхідність вироблення єдиної теоретико-правової концепції та підготовки науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення законодавства України.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Дисертаційна робота О.В. Негара є першим у науці вітчизняного адміністративного права монографічним дослідженням антикорупційної суб'єктності надавачів

публічних послуг, у якому визначено її зміст, структуру, особливості правового регулювання, а також обґрунтовано напрями удосконалення антикорупційного законодавства у відповідній сфері.

Дисертаційна робота є завершеним, цілісним і логічно структурованим науковим дослідженням, у якому забезпечено послідовний взаємозв'язок між визначеними метою, завданнями, предметом дослідження та змістом викладеного матеріалу. Сформульовані автором наукові положення, висновки та пропозиції характеризуються належним рівнем теоретичної обґрунтованості, аргументованості й достовірності, що свідчить про високий рівень опрацювання обраної проблематики.

Наукова новизна положень, які виносяться на захист. Аналіз змісту дисертаційного дослідження О. В. Негара дає підстави стверджувати, що сформульовані здобувачкою положення наукової новизни є достатньо обґрунтованими, логічно взаємопов'язаними та характеризуються високим рівнем теоретичної самостійності. Дисертація містить низку концептуально нових положень, які істотно розширюють сучасні доктринальні уявлення про антикорупційну суб'єктність надавачів публічних послуг, поглиблюють адміністративно-правову теорію правового статусу суб'єктів антикорупційного законодавства та формують наукове підґрунтя для подальшого вдосконалення національного законодавства у сфері запобігання корупції.

Безперечною науковою цінністю характеризується сформована дисертанткою концепція антикорупційної суб'єктності як самостійної спеціально-правової категорії, що відображає особливу якісну характеристику правового статусу функціонерів і квазіфункціонерів публічного сектору. Запропонований підхід принципово відрізняється від традиційного розуміння правосуб'єктності, оскільки ґрунтується не на здатності особи бути учасником правовідносин, а на специфіці покладених на неї антикорупційних обов'язків, обмежень, заборон, гарантій та спеціальних прав. Такий підхід є теоретично переконливим, дозволяє по-новому осмислити природу правовідносин у сфері

запобігання корупції та відкриває перспективи для подальшого розвитку адміністративно-правової доктрини.

Значний науковий інтерес викликає запропонована авторкою концепція «антикорупційного навантаження» правового статусу, відповідно до якої обсяг антикорупційної суб'єктності визначається не самим фактом належності особи до певної категорії суб'єктів права, а сукупністю нормативно встановлених вимог, обмежень і заборон, що поширюються на неї у зв'язку із здійсненням публічно значущих функцій. Запропонована концепція є новаторською для вітчизняної адміністративно-правової науки та створює належне методологічне підґрунтя для диференціації антикорупційних механізмів залежно від характеру публічних повноважень відповідних суб'єктів.

На схвалення заслуговує комплексний підхід дисертантки до визначення правової природи публічної послуги. Здобувачка переконливо обґрунтовує необхідність відмови від одновимірного трактування цієї категорії та пропонує її розкриття шляхом поєднання інституційного, функціонального і фінансового підходів. Запропоноване визначення поняття «публічна послуга» дозволяє більш чітко окреслити межі кола суб'єктів, діяльність яких пов'язана з реалізацією публічного інтересу, а відтак і поширенням на них спеціального антикорупційного режиму.

Особливу увагу привертає здійснений здобувачкою аналіз суб'єктного складу надавачів публічних послуг як учасників правовідносин у сфері запобігання корупції. Науково обґрунтованим видається висновок про відкритий характер їх законодавчого переліку та доцільність здійснення їх класифікації на основі функціонального критерію реалізації публічно значущих повноважень. Такий підхід сприяє усуненню існуючих прогалин у правовому регулюванні та забезпечує більш послідовне застосування норм антикорупційного законодавства до різних категорій осіб, які виконують делеговані державою функції.

Безумовною науковою новизною відзначається виявлення явища множинної антикорупційної суб'єктності, яке виникає у випадках одночасного поширення на одну особу декількох положень статті 3 Закону України «Про запобігання корупції». Дисертантка не лише окреслює існування відповідної проблеми, а й аргументовано доводить необхідність її нормативного врегулювання, що має важливе значення для забезпечення єдності правозастосовної практики та усунення неоднозначності під час визначення обсягу антикорупційних обов'язків окремих категорій суб'єктів.

Високої оцінки заслуговують результати дослідження, присвячені особливостям застосування антикорупційних обмежень та механізмів врегулювання конфлікту інтересів у діяльності надавачів публічних послуг. Здобувачкою переконливо доведено, що універсальні моделі запобігання та врегулювання конфлікту інтересів не завжди можуть бути ефективно застосовані до окремих категорій квазіфункціонерів публічного сектору. Запропоновані адаптовані механізми зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів свідчать про прагнення дисертантки сформулювати більш гнучку та ефективну модель правового регулювання, яка враховує особливості здійснення різних видів публічно значущої діяльності.

Практично значущими є також висновки щодо удосконалення системи антикорупційних обмежень, насамперед стосовно використання службових повноважень, одержання подарунків та застосування обмежень після припинення виконання публічних повноважень. Запропоновані здобувачкою законодавчі зміни мають комплексний характер, охоплюють значну кількість спеціальних нормативно-правових актів та спрямовані на забезпечення єдності антикорупційного регулювання незалежно від особливостей професійної діяльності окремих надавачів публічних послуг.

Окремо слід відзначити ґрунтовний аналіз особливостей юридичної відповідальності надавачів публічних послуг за правопорушення, пов'язані з корупцією. Здобувачка послідовно обґрунтовує специфіку застосування адміністративної, дисциплінарної, цивільно-правової та кримінальної

відповідальності до різних категорій зазначених суб'єктів, що дозволило сформувати комплексне бачення функціонування механізму юридичної відповідальності за порушення законодавства у сфері запобігання корупції.

Важливим практичним результатом дослідження є значна кількість обґрунтованих пропозицій щодо внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» та спеціального законодавства, яке визначає правовий статус окремих надавачів публічних послуг. Комплексність запропонованих законодавчих змін свідчить про системний характер проведеного дослідження та його безпосередню орієнтацію на вдосконалення чинного адміністративно-правового механізму запобігання корупції.

Отже, наукова новизна дисертаційного дослідження О. В. Негара полягає не лише у формулюванні окремих нових теоретичних положень, а й у створенні цілісної концепції антикорупційної суб'єктності надавачів публічних послуг як самостійного адміністративно-правового феномена. Отримані результати мають вагоме теоретичне та практичне значення, сприяють подальшому розвитку адміністративно-правової науки, поглиблюють сучасні уявлення про механізми реалізації антикорупційної політики держави та можуть бути використані у процесі вдосконалення національного законодавства і практики його застосування.

Апробація результатів дослідження. Дисертаційне дослідження пройшло належну апробацію та було позитивно оцінене під час його обговорення на засіданні кафедри адміністративістики Національного університету «Одеська юридична академія». Основні результати наукового пошуку авторки знайшли відображення у 9 наукових публікаціях, серед яких 3 статті опубліковано у фахових наукових виданнях України, включених до Переліку, затвердженого Міністерством освіти і науки України. Крім того, результати дослідження апробовано у 6 публікаціях за матеріалами науково-практичних заходів, у яких висвітлено окремі аспекти дисертаційної роботи та представлено її основні наукові здобутки.

Дисертаційне дослідження містить коректні посилання на праці інших вчених, нормативно-правові акти та інші використані джерела. Список використаної літератури, поданий до кожного розділу, налічує 219 найменувань, що свідчить про ґрунтовне опрацювання наукової доктрини, законодавства та правозастосовної практики.

Відсутність порушень академічної доброчесності. Аналіз змісту дисертації та опублікованих за її тематикою наукових праць О. В. Негари дає підстави констатувати відсутність порушення вимог академічної доброчесності.

Оцінка змісту дисертації. Дисертаційна робота має чітку та логічно вибудовану структуру, що відповідає поставленій меті й визначеним завданням дослідження. Вона складається з анотацій українською та англійською мовами, вступу, трьох розділів, які об'єднують десять підрозділів, висновків, списків використаних джерел до кожного розділу та додатків.

Дискусійні положення і зауваження щодо дисертації. Водночас, відзначаючи загалом високий науковий рівень виконаної роботи, слід звернути увагу на окремі положення дисертації, які мають дискусійний характер і можуть стати предметом наукового обговорення під час публічного захисту. Висловлені зауваження стосуються окремих аспектів теоретичного обґрунтування та практичної реалізації запропонованих авторкою підходів і не применшують загальної наукової цінності проведеного дослідження.

1. Під час загальної характеристики антикорупційних обмежень, що поширюються на надавачів публічних послуг» здобувачкою здійснено комплексний аналіз адміністративно-правової природи антикорупційних обмежень, що поширюються на надавачів публічних послуг, а також обґрунтовано їх значення як одного з основних інструментів запобігання корупції. При цьому дискусійним видається питання щодо достатності наукового обґрунтування критеріїв диференціації таких обмежень залежно від особливостей адміністративно-правового статусу окремих категорій надавачів

публічних послуг. За таких умов виникає питання, чи є виправданим поширення на них єдиного комплексу антикорупційних обмежень, чи все ж таки доцільним є формування диференційованої моделі їх правового регулювання із застосуванням ризик-орієнтованого підходу.

2. Характеризуючи проблематику запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка у діяльності надавачів публічних послуг здобувачка запропонувала низку напрямів удосконалення адміністративно-правового забезпечення у досліджуваній сфері. Разом з тим, виникає питання, чи є достатньо обґрунтованим застосування єдиного підходу до запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунків щодо всіх категорій надавачів публічних послуг, зважаючи на те, що законодавче регулювання їх діяльності характеризується істотними відмінностями, які можуть обумовлювати різний зміст та ефективність превентивних адміністративно-правових заходів.

3. Визначаючи особливості притягнення надавачів публічних послуг до різних видів відповідальності за порушення вимог законодавства у сфері запобігання корупції здобувачкою не враховано проблематику множинної антикорупційної суб'єктності (підпадання деяких видів надавачів публічних послуг під дію декількох пунктів та/або підпунктів ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції»). З огляду на це, під час публічного захисту хотілося б почути відповідь на питання, яким чином множинна антикорупційна суб'єктність повинна враховуватися при визначенні особливостей притягнення останніх до юридичної відповідальності?

Наведені зауваження мають виключно рекомендаційний та дискусійний характер, не впливають на обґрунтованість сформульованих у дисертації висновків і запропонованих рекомендацій та не ставлять під сумнів наукову новизну одержаних результатів. Навпаки, вони підтверджують актуальність і складність досліджуваної проблематики, а також засвідчують самостійність наукового мислення авторки й творчий підхід до вирішення поставлених дослідницьких завдань.

Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам.

Основні наукові положення, висновки та практичні рекомендації, сформульовані у дисертації О. В. Негара «Антикорупційна суб'єктність надавачів публічних послуг: теоретико-правова характеристика», знайшли належне відображення у наукових працях авторки. Результати проведеного дослідження оприлюднено у фахових наукових виданнях України, а також апробовано шляхом участі у науково-практичних конференціях, що повною мірою відповідає встановленим вимогам щодо апробації та публікації результатів дисертаційних досліджень на здобуття ступеня доктора філософії.

Опрацювання змісту дисертаційної роботи дає підстави для висновку про належне дотримання здобувачкою принципів академічної доброчесності. Усі сформульовані наукові положення, висновки та законодавчі пропозиції є результатом самостійного наукового пошуку авторки, а використання положень, ідей та наукових напрацювань інших дослідників здійснено з обов'язковим посиланням на відповідні джерела. Застосований методологічний інструментарій, використана нормативна, емпірична та науково-теоретична база забезпечили належний рівень достовірності, аргументованості та наукової обґрунтованості отриманих результатів.

Дисертація є самостійною, завершеною та комплексною науковою працею, виконаною на високому теоретичному рівні. Робота відзначається логічною структурою, внутрішньою послідовністю викладу матеріалу та чітким взаємозв'язком між поставленою метою, визначеними завданнями й одержаними результатами. Зміст дисертації характеризується системним підходом до дослідження проблематики антикорупційної суб'єктності надавачів публічних послуг, що дозволило авторці сформулювати низку нових наукових положень і практичних рекомендацій, спрямованих на вдосконалення адміністративно-правового регулювання у сфері запобігання корупції.

Обсяг основного тексту дисертації відповідає встановленим нормативним вимогам, а стиль викладу матеріалу вирізняється науковою

коректністю, логічністю, послідовністю та достатнім рівнем аргументованості. Загалом виконане дослідження справляє позитивне враження як цілісна, ґрунтовна та змістовна наукова праця, результати якої мають істотне теоретичне значення для розвитку адміністративно-правової доктрини та можуть бути використані у процесі вдосконалення антикорупційного законодавства і практики його застосування щодо надавачів публічних послуг.

ЗАГАЛЬНИЙ ВИСНОВОК

Дисертація О.В. Негара на тему «Антикорупційна суб'єктність надавачів публічних послуг: теоретико-правова характеристика» відповідає спеціальності 081 «Право» та 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 12.01.2022 р. № 44 (зі змінами), а також Вимогам до оформлення дисертації, затвердженим наказом Міністерства освіти і науки України від 12.01.17 р. № 40 (зі змінами), а її автор – Негара Олена Віталіївна заслуговує на присудження ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

Рецензент:

доцент кафедри

адміністративістики

Національного університету

«Одеська юридична академія»,

кандидат юридичних наук, доцент

Євгенія ФРОЛОВА