

РЕЦЕНЗІЯ

кандидата юридичних наук, професора

Брателя Сергія Григоровича на дисертаційне дослідження

Усікової Наталії Павлівни на тему «Адміністративна відповідальність за незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових обов'язків», подане до захисту на здобуття ступеня доктора філософії в галузі знань 08 Право зі спеціальності 081 Право

Актуальність теми дослідження зумовлена сучасними умовами цифровізації публічного управління, розвитку інформаційного суспільства та стрімким зростанням масивів службових даних у публічному секторі. Інформація, що накопичується в органах державної влади та місцевого самоврядування, має високу суспільну та інституційну цінність, що створює постійні ризики її неправомірного використання або розголошення у приватних інтересах, інтересах третіх осіб чи задля отримання неправомірної вигоди. У таких умовах постає складна правова проблема забезпечення балансу між демократичною вимогою прозорості діяльності публічних органів і необхідністю надійного збереження конфіденційності відомостей з обмеженим доступом.

Особливої гостроти та практичної значущості обрана тема набуває через наявні негативні тенденції у правозастосовній практиці, зокрема, комплексний аналіз судової статистики за 2014–2025 роки свідчить про системну кризу застосування ст. 172-8 КУпАП. Із 237 справ про адміністративні правопорушення, розглянутих судами за цей період, лише у 36,71% випадків (87 справ) осіб було притягнуто до відповідальності, що є найнижчим показником ефективності серед усіх складів правопорушень, пов'язаних із корупцією (ст. 172-4–172-9 КУпАП). При цьому аналіз закритих проваджень показує, що майже 80% таких рішень зумовлені недоведеністю вини або відсутністю складу адміністративного правопорушення через неналежне доказування способу розголошення, прямого умислу, мотиву та мети.

Актуальність наукового пошуку посилюється наявністю міжгалузевих колізій та неузгодженостей між диспозицією частин 1 і 2 ст. 172-8 КУпАП та регулятивними нормами статей 26 і 43 Закону України «Про запобігання корупції» щодо кола суб'єктів відповідальності та предмета обмежень. Разом із тим, у доктрині адміністративного права спеціальні дисертаційні або комплексні монографічні дослідження, присвячені цілісному аналізу адміністративної відповідальності за ст. 172-8 КУпАП, відсутні, а наявні наукові праці мають переважно фрагментарний характер.

Важливість обраного напрямку підкреслюється його безпосередньою узгодженістю з Цілями сталого розвитку України до 2030 року (Указ Президента України від 30 вересня 2019 р. № 722/2019), Комплексним стратегічним планом реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки (Указ Президента України від 11 травня 2023 р. № 273/2023), Тематикою наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок на 2020–2024 роки, затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ України від 11 червня 2020 р. № 454;

Пріоритетними напрямками наукових досліджень Національної академії внутрішніх справ на 2021–2024 рр., затверджених рішенням Вченої ради від 21 грудня 2020 року, протокол № 23.

Отже, необхідність розробки теоретичних засад і практичних рекомендацій щодо подолання кризи правозастосування ст. 172-8 КУпАП підтверджує своєчасність та високу науково-практичну значущість представленого дослідження.

Оцінка наукового рівня дисертації і наукових публікацій здобувача. Про високий рівень наукового аналізу свідчить те, що здобувачкою Н.П. Усіковою під критичним кутом зору проаналізовано значну кількість праць науковців, положень національного антикорупційного й адміністративно-деліктного законодавства, а також міжнародно-правових актів. Спеціальний характер дослідження, яке є однією з перших прикладних монографічних розробок проблем адміністративної відповідальності за ст. 172-8 КУпАП, визначає високу теоретичну та практичну цінність отриманих результатів. Здійснений аналіз дисертації та опублікованих праць дає підстави стверджувати про факт належної обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій здобувачки.

Дослідження Н.П. Усікової виконано на високому науковому рівні, а її наукові праці повною мірою висвітлюють положення всіх розділів дисертаційного дослідження. Основні наукові результати відображено у 4 статтях, опублікованих у фахових виданнях України з юридичних наук, а також у 3 тезах доповідей на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях. Публікації авторки за темою дисертації демонструють системність наукового пошуку, послідовність апробації та підтверджують новизну отриманих теоретичних результатів.

Новизна представлених теоретичних та/або експериментальних результатів проведених здобувачем досліджень, повнота викладу в опублікованих працях.

Наукова новизна дослідження полягає у тому, що дисертаційне дослідження Н.П. Усікової є одним із перших в Україні комплексних досліджень теоретичних і практичних проблем адміністративної відповідальності за незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових обов'язків, у якому сформульовано низку нових наукових положень, висновків та рекомендацій.

Визначено та систематизовано категорії посад у юридичній особі, під час провадження у справах про адміністративні правопорушення та у кримінальному провадженні, обіймання яких забезпечує особам доступ до інформації про викривача та його близьких осіб і робить їх потенційними суб'єктами адміністративного правопорушення за ч. 2 ст. 172⁸ КУпАП (стор. 29-30, 130-147).

Обґрунтовано концептуальні напрями адаптації вітчизняної моделі адміністративно-деліктної відповідальності за незаконне використання службової інформації до антикорупційних стандартів держав-членів ЄС (зокрема ФРН, Австрії, Франції) щодо імплементації відповідальності осіб, які

звільнилися або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави (стор. 30, 63-76).

Розроблено теоретико-правові засади збирання й процесуального оформлення доказової бази під час складання протоколу про адміністративне правопорушення за ст. 172⁸ КУпАП та визначено перелік обставин, що підлягають обов'язковому з'ясуванню судом під час розгляду справ цієї категорії (стор. 30, 180-230).

Констатовано необхідність першочергового встановлення конкретного способу розголошення чи використання даних та елементів суб'єктивної сторони (прямого умислу, мотиву, мети), неналежне доказування яких суб'єктами складання протоколів є причиною закриття судами майже 80% справ цієї категорії (стор. 30, 158-172, 204-207).

Удосконалено доктринальні підходи до характеристики об'єктивної сторони адміністративного правопорушення шляхом розроблення авторських визначень понять «незаконне розголошення інформації» та «незаконне використання інформації в інший спосіб», а також виокремлення системи їх обов'язкових кваліфікаційних умов (протиправність, службове джерело отримання, спеціальна мета, формальний склад) (стор. 31, 80-129).

Подано системну класифікацію відомостей (про стан довкілля, факти порушення прав і свобод людини, незаконні дії суб'єктів владних повноважень тощо), які за законом є обов'язково відкритими і не можуть бути віднесені до інформації з обмеженим доступом, що виключає склад адміністративного правопорушення через відсутність предмета (стор. 32, 97-100).

Надано наукове визначення та внутрішньосистемну класифікацію мотивів учинення правопорушення за ч. 1 та ч. 2 ст. 172⁸ КУпАП (корисливі, особисто-побутові, професійно-корпоративні, соціально-репутаційні; а за ч. 2 – помста, нейтралізація процесуального впливу викривача, кар'єрно-корпоративна лояльність, дискредитація репутації викривача) (стор. 32, 158-172).

Удосконалено критерії розмежування та перелік відомостей з обмеженим доступом, незаконне розголошення або використання яких утворює склад правопорушення за ч. 1 ст. 172⁸ КУпАП, шляхом їх відмежування від інформації, яка охороняється спеціальними конкуруючими нормами КУпАП та КК України (персональні дані, таємниця досудового розслідування, лікарська, банківська, нотаріальна таємниця тощо) (стор. 32, 86-99).

Обґрунтовано необхідність усунення міжгалузевих колізій між положеннями статей 26 і 43 Закону України «Про запобігання корупції» та ч. 1 і приміткою ст. 172⁸ КУпАП задля розширення кола суб'єктів відповідальності на всіх осіб, визначених у пп. 1 та 2 ч. 1 ст. 3 Закону (стор. 33, 59-60, 130-147).

Запропоновано удосконалити норми КУпАП із антикорупційним законодавством щодо конкретизації предмета правопорушення у ч. 1 ст. 172⁸ КУпАП як «конфіденційну або іншу інформацію з обмеженим доступом» (стор. 33, 59, 86-96).

Проаналізовано теоретико-правові підходи до відмежування складу адміністративного правопорушення за ст. 172⁸ КУпАП від суміжних деліктів у

сферах адміністративного (статті 163⁹, 164³, 188⁴⁸, 212³, 212⁶ КУпАП) та кримінального права (статті 209¹, 231, 232, 361², 387 КК України) за критеріями предмета, суб'єкта, суб'єктивної сторони та заподіяної шкоди (стор. 33, 173-203).

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

Положення та висновки дослідження Н.П. Усікової ґрунтуються на нормах Конституції України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, законів України «Про запобігання корупції», «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про захист персональних даних», а також на нормах міжнародних антикорупційних актів (Конвенції ООН проти корупції, Цивільної та Кримінальної конвенцій про боротьбу з корупцією).

Емпіричну основу роботи складають систематизовані офіційні статистичні дані Національного агентства з питань запобігання корупції, Державної судової адміністрації України та Офісу Генерального прокурора України щодо показників притягнення осіб до відповідальності за ст. 172⁸ КУпАП за період 2014-2025 років, узагальнені результати судової практики на основі вивчення матеріалів 50 постанов місцевих та апеляційних судів із Єдиного державного реєстру судових рішень (2017-2025 рр.), а також аналітичні звіти НАЗК.

Рівень виконання поставленого наукового завдання, оволодіння здобувачем методологією наукової діяльності.

Здобувачкою Н.П. Усіковою повною мірою та на високому науковому рівні вирішено дев'ять поставлених наукових завдань, що охоплюють усі ключові аспекти адміністративної відповідальності за незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових обов'язків. Зокрема, авторкою визначено теоретико-методологічні засади та стан наукових досліджень проблеми у вітчизняній та зарубіжній доктрині (стор. 27, 36-45); встановлено правові основи та генезу становлення відповідальності за вказане адміністративне правопорушення (стор. 27, 46-62); здійснено порівняльно-правовий аналіз законодавства іноземних держав щодо відповідальності за незаконне використання службових даних (стор. 27, 63-76); з'ясовано сутність об'єкта та специфіку предмета адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 172⁸ КУпАП (стор. 27, 80-112); виокремлено та розкрито зміст об'єктивної сторони зазначеного адміністративного правопорушення (стор. 28, 112-134); схарактеризовано особливості суб'єкта правопорушення у контексті антикорупційного законодавства (стор. 28, 135-153); розкрито зміст суб'єктивної сторони адміністративного правопорушення, обґрунтувавши умисний характер вини (стор. 28, 153-172); з'ясовано проблеми кваліфікації та розроблено критерії відмежування від суміжних адміністративних і кримінальних правопорушень (стор. 28, 173-203); визначено особливості провадження та судового розгляду справ про адміністративні правопорушення цієї категорії (стор. 28, 204-230).

Про глибоке оволодіння методологією наукової діяльності свідчить вдалий вибір та комплексне застосування системи загальнонаукових і спеціально-наукових методів дослідження, що забезпечили обґрунтованість та достовірність отриманих результатів (стор. 28-29, 43-45): історико-правовий метод – надав

можливість відстежити в історичній ретроспективі становлення й розвиток інституту відповідальності за незаконне використання службової інформації, а також імперативну регламентацію обов'язку збереження конфіденційності відомостей (стор. 28, 43); статистичний метод – використовувався для обробки та систематизації емпіричної інформації, зокрема комплексного аналізу статистичних даних НАЗК, Державної судової адміністрації України та Офісу Генерального прокурора щодо динаміки складання та розгляду протоколів за ст. 172⁸ КУпАП за період 2014-2025 років (стор. 28-29, 44); метод аналізу документів – дав змогу узагальнити результати судової практики на основі вивчення матеріалів 50 постанов місцевих та апеляційних судів із Єдиного державного реєстру судових рішень за 2017-2025 роки, виявити типові недоліки протоколів та підстави закриття проваджень (стор. 29, 44); метод тлумачення норм права – застосовувався для текстуального та логічного аналізу окремих положень антикорупційного й адміністративно-деліктного законодавства та розкриття їхнього змісту (стор. 29, 44); порівняльно-правовий метод – дозволив зіставити законодавство з міжнародними антикорупційними стандартами і практикою держав ЄС, а також здійснити міжгалузевий аналіз норм Закону України «Про запобігання корупції» та КУпАП для виявлення правових колізій (стор. 29, 45); формально-логічний та системно-структурний методи – далися ознаки при типізації обставин, що підлягають обов'язковому доказуванню, доктринальному обґрунтуванню виключно умисної форми вини та виокремленню елементів юридичного складу адміністративного правопорушення (стор. 29, 45); діалектичний метод – сприяв дослідженню правових положень через призму виявлення наукових тез і антитез, аналізу суперечливих концепцій вчених щодо ознак складу адміністративного правопорушення (стор. 44-45).

Використаний інструментарій дозволив здобувачці забезпечити внутрішню логіку дослідження, системність викладу матеріалу та високу якість наукових висновків, що підтверджує її здатність самостійно розв'язувати складні наукові проблеми в галузі права.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що сформульовані та викладені в дисертації положення, узагальнення, висновки та пропозиції впроваджені у: законотворчу діяльність – при підготовці змін і доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення (лист Національної академії внутрішніх справ від 26 лютого 2026 року № 46/1105/23/02-26); наукову діяльність – під час підготовки монографій, підручників, навчальних посібників, методичних рекомендацій, узагальнення аналітичних матеріалів, обґрунтування пропозицій до чинних проєктів нормативно-правових актів, підготовка яких потребує проведення відповідних наукових досліджень або містить наукову складову (акт Національної академії внутрішніх справ від 23 квітня 2026 р. № 119-нд); освітній процес – у системі професійної освіти працівників внутрішньої безпеки, підрозділів запобігання корупції Національної поліції, підвищення кваліфікації поліцейських, при викладанні відповідних навчальних дисциплін та під час підготовки навчально-

методичних і дидактичних матеріалів (акт Національної академії внутрішніх справ від 23 квітня 2026 р. № 118-оп).

Оцінка змісту дисертації та її завершеності. Дисертація Н.П. Усікової є завершеним, самостійно виконаним науковим дослідженням, яке містить вагомі теоретичні висновки та прикладні рекомендації, що повною мірою відповідають вимогам Міністерства освіти і науки України. Рецензоване дослідження, його наукові результати та оформлення відповідають спеціальності 081 «Право» та вимогам Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у закладах вищої освіти (наукових установах). Загальний обсяг дисертації становить 298 сторінок (із яких 215 сторінок складає основний текст), робота містить вступ, три розділи (10 підрозділів), висновки (8 сторінок), список використаних джерел із 320 найменувань (35 сторінок) та 3 додатки (23 сторінки).

На основі аналізу тексту дисертації Н.П. Усікової, з метою уникнення повторів із раніше зазначеними здобутками, можна виокремити такі важливі результати дослідження:

1. На основі комплексного аналізу судової статистики щодо 237 справ за період 2014–2025 років доведено, що ст. 172⁸ КУпАП має найнижчу ефективність серед корупційних деліктів (покарання застосовано лише у 36,71% випадків), а майже 80% закритих справ зумовлені недоведеністю вини через складність фіксації елементів складу делікту (стор. 3, 276-288).

2. За результатами порівняльно-правового аналізу законодавства країн-членів ЄС обґрунтовано доцільність запровадження відповідальності за розголошення службової інформації особами після припинення виконання ними функцій держави (стор. 30, 63-76).

3. Деталізовано перелік відомостей (про стан довкілля, факти порушення прав і свобод людини, діяльність суб'єктів владних повноважень), які за законами України «Про інформацію» та «Про доступ до публічної інформації» не можуть бути віднесені до інформації з обмеженим доступом, що виключає склад адміністративного правопорушення за відсутністю предмета (стор. 97-101).

4. Доведено умисний характер вини за ст. 172⁸ КУпАП та обґрунтовано, що розголошення службових даних через необережність не утворює складу правопорушення, пов'язаного з корупцією, і підлягає виключно дисциплінарному реагуванню (стор. 7, 153-172).

5. Виокремлено систему спеціальних мотивів при розголошенні відомостей про викривача (помста, нейтралізація процесуального впливу, кар'єрно-корпоративна лояльність, дискредитація репутації викривача) (стор. 7, 158-172).

6. Запропоновано конкретні вимоги до режимних заходів зберігання документів, які містять дані про викривачів та їхніх близьких осіб (зберігання в сейфах, обмеження кола допущених осіб, винесення за межі установи тільки в запечатаному конверті за резолюцією керівника) (стор. 123-124).

7. Деталізовано перелік цифрових і документальних доказів (ІР-адреси, логи в інформаційно-телекомунікаційних системах, скріншоти листування, копії

запитів, витяги з посадових інструкцій), необхідних для належного оформлення протоколу за ст. 172⁸ КУпАП (стор. 187-212).

8. Сформовано чотири групи обставин, які суд повинен встановити під час розгляду справи (доказовість події, наявність прямого умислу, характеристика суб'єкта, процесуальні перешкоди) (стор. 9, 213-230).

9. Обґрунтовано необхідність оцінки судами наявності суспільного інтересу в розголошених відомостях відповідно до ст. 29 Закону України «Про інформацію» задля дотримання балансу між конфіденційністю та публічним інтересом (стор. 213-228).

10. Розроблено проєкт Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення» з порівняльною таблицею та пояснювальною запискою щодо нової редакції ст. 172⁸ КУпАП, направлений до Комітету Верховної Ради України з питань правоохоронної діяльності (стор. 33, 289-298).

Позитивно оцінюючи дисертаційне дослідження Н.П. Усікової, що вирізняється системністю, ґрунтовністю та високим рівнем теоретичного аналізу, вважаємо за необхідне висловити окремі зауваження дискусійного характеру:

1. У підрозділах 2.2 та 2.4 здобувачка обґрунтовує умисний характер вини за ст. 172⁸ КУпАП (виключно у формі прямого умислу) та зазначає, що розголошення службової інформації з необережності підлягає лише дисциплінарній відповідальності. Водночас в умовах електронного документообігу виникають складні правозастосовні ситуації (наприклад, помилкове надсилання електронного листа не тому адресату чи неналежне налаштування прав доступу в інформаційній системі). Під час публічного захисту потребує додаткової аргументації алгоритм процесуального відмежування пасивної умисної поведінки (умисного створення умов для ознайомлення сторонніх осіб) від службової недбалості без прямого умислу (стор. 124-125, 153-164).

2. Обґрунтовуючи поширення дії ч. 1 ст. 172⁸ КУпАП на осіб, які припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави (на підставі п. 2 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції»), авторка пропонує доповнити примітку до ст. 172⁸ КУпАП новою категорією суб'єктів. Однак у дисертації детально не розкрито процесуальний механізм обчислення строків накладення адміністративного стягнення (ст. 38 КУпАП) у випадках, коли факт незаконного використання службової інформації колишнім посадовцем виявляється через тривалий час після його звільнення (стор. 144-147, 186-188).

3. Сформулювавши обов'язковість застосування судами «трискладового тесту» (ст. 29 Закону України «Про інформацію») під час розгляду справ про адміністративні правопорушення за ст. 172⁸ КУпАП, дисертантка акцентує увагу на забороні розголошення даних про викривача. Дискусійним залишається питання щодо правового балансу в ситуаціях, коли викривач самостійно оприлюднює власні персональні дані у медіа або коли відомості про факт звернення викривача набувають виняткового суспільного значення в умовах

воєнного стану, що потребує додаткового наукового висвітлення (стор. 95-97, 213-228).

Висловлені зауваження та дискусійні моменти мають на меті окреслити перспективи подальших наукових розробок, носять уточнювальний характер і жодним чином не знижують високої наукової новизни, теоретичного значення та практичної цінності дисертаційного дослідження Н.П. Усікової.

Відсутність порушень академічної доброчесності. Під час аналізу рецензованої дисертації та опублікованих наукових праць Н.П. Усікової фактів порушення академічної доброчесності не виявлено. Усі використані в роботі ідеї, теоретичні положення, статистичні показники та матеріали судової практики інших авторів і державних органів супроводжуються належними посиланнями на відповідні першоджерела. Дисертація є завершеною, самостійно виконаною кваліфікованою науковою працею, що містить авторські результати проведених досліджень і має вагоме теоретичне та прикладне значення.

Висновок про відповідність дисертації встановленим вимогам. Дисертація Усікової Наталії Павлівни на тему «Адміністративна відповідальність за незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових обов'язків» є завершеною, самостійно виконаною кваліфікованою науковою працею, що має вагоме теоретичне і прикладне значення, яка 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 січня 2022 року № 44 (зі змінами), Вимогам до оформлення дисертацій, затвердженим наказом Міністерства освіти і науки України від 12 січня 2017 року № 40, а її автор заслуговує на присудження ступеня доктора філософії в галузі знань 08 Право зі спеціальності 081 Право.

Рецензент:

Завідувач кафедри поліцейської діяльності

Національної академії внутрішніх справ

кандидат юридичних наук, професор

Сергій БРАТЕЛЬ