

ВІДГУК

**офіційного опонента доктора юридичних наук, професора,
заслуженого діяча науки і техніки України Безпалової Ольги Ігорівни
на дисертацію Панова Владислава Віталійовича
«Адміністративно-правове регулювання дисциплінарної
відповідальності детективів Національного антикорупційного бюро
України», подану на здобуття наукового ступеня доктора філософії за
спеціальністю 081 – Право**

Вивчення змісту дисертації та наукових праць Панова Владислава Віталійовича 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 регулюванням дисциплінарної відповідальності детективів Національного антикорупційного бюро України.

Актуальність теми дослідження. Одним із вкрай негативних явищ, що присутнє на шляху розбудови незалежної правової та демократичної держави європейського зразка, є корупція. Саме вона перешкоджає ефективному функціонуванню державного апарату в цілому, органів державної влади та місцевого самоврядування, посадових осіб тощо.

Вже тривалий час перед державними органами стоїть досить складне завдання – очищення влади від корупції, для реалізації та виконання якого держава пішла наступним шляхом – 14.10.2014 р. був ухвалений пакет антикорупційних законів, яким було розпочато антикорупційну реформу. Одним із важливих аспектів цієї реформи стало утворення нового для України антикорупційного органу – Національного антикорупційного бюро України.

Національне антикорупційне бюро України як спеціальний уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції виконує сьогодні соціальну важливу функцію – попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, вчинених вищими посадовими особами. Виконання даного завдання вбачається за неможливе без суворого дотримання дисципліни і порядку. У випадку недотримання вимог та правил,

встановлених роботодавцями, а також у випадку порушення трудової дисципліни діє інститут дисциплінарної відповідальності, який є важливим інструментом підтримки законності та дисципліни у сфері трудових відносин. Не є виключенням у ситуації щодо невиконання трудових обов'язків чи інших порушень трудової дисципліни і детективи Національного антикорупційного бюро України.

Незважаючи на активізацію напрямів реалізації державної політики щодо покращення ефективності адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності детективів Національного антикорупційного бюро України і удосконалення нормативно-правової бази, яка урегульовує діяльність цього інституту на сьогодні існує низка проблем у досліджуваній сфері. Зокрема, слід констатувати, що на сьогодні існує проблематика у досліджуваній сфері, яка полягає, зокрема, у невизначеності на загальнодержавному рівні поняття адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності детективів НАБУ; нормативного регулювання дисциплінарної відповідальності даної групи працівників; відсутності вичерпного переліку дисциплінарних стягнень, що можуть накладатися на детективів НАБУ; застосуванні в нормативно-правових актах суперечливого категоріально понятійного апарату.

Усе викладене вимагає нагального вирішення та комплексного дослідження зазначеної проблематики, що обумовлює актуальність обраної Пановим В.В. теми дослідження.

Обґрунтованість та достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Обґрунтованість та достовірність наукових положень дослідження забезпечено за допомогою низки загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання. Зокрема, порівняльно-правового, соціологічного, системно-структурного, методу семантичного аналізу, статистичного та логіко-юридичного методів. Їх застосування визначило логічну побудову дисертації і дозволило послідовно й обґрунтовано реалізувати мету та завдання дослідження.

Об'єктом дослідження є публічно-правові відносини, які складаються у внутрішньо організаційній діяльності Національного антикорупційного бюро України. Предметом дослідження є адміністративно-правові засади дисциплінарної відповідальності детективів НАБУ.

Структура дисертаційного дослідження запропонована дисертантом є логічно-побудованою і ґрунтується на комплексному підході до визначення правової природи, особливостей та підстав притягнення до дисциплінарної відповідальності детективів НАБУ, а також формулювання науково обґрунтованих рекомендацій та пропозицій з удосконалення законодавства у цій сфері на основі комплексного аналізу чинного законодавства України та практики його застосування, теоретичного осмислення наукових праць вітчизняних і зарубіжних вчених. Розділи дисертації поєднані загальною науковою метою і в них, відповідно до завдань дослідження, розкривається його об'єкт та предмет.

Здобувач опрацював значний масив загальнонаукової і спеціальної літератури, нормативно-правових актів (204 найменування). Обґрунтованість власних наукових результатів підтверджується тим, що автор робить висновки на підставі аналізу й зіставлення поглядів та концепцій інших науковців, а також використовує результати правозастосовної діяльності у сфері реалізації і забезпечення адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності детективів НАБУ.

Висновки відповідають сутності розглянутих питань та відзначаються чіткістю викладення думок.

Нормативно-правове регулювання дослідження ґрунтується на положеннях Конституції України, нормативно-правових актах Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, міжнародних нормативно-правових актах, які визначають правові засади адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності детективів НАБУ.

Емпіричну основу дисертаційного дослідження становлять матеріали

юридичної практики, аналітичні дані органів публічної адміністрації, політико-правова публіцистика та довідкові видання, а також дані проведеного анкетування 100 респондентів, з яких 50 – фахівці у галузі права та 50 – працівники Національного антикорупційного бюро України.

Проведений аналіз змісту роботи дозволяє вказати про її самостійний та цілісний характер, високий науковий рівень, теоретичне і практичне значення для праворозуміння сутності адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності детективів Національного антикорупційного бюро України.

Варто відзначити, що зміст тексту дисертації відповідає змістові опублікованих наукових праць за темою дослідження, а також наведеній загальній характеристиці роботи та викладенню її основного змісту і висновків у анотації. Зміст та оформлення дисертаційного дослідження, а також списку використаних літературних і нормативних джерел відповідає встановленим вимогам.

Отже, зазначене вище, свідчить про те, що сформульовані у дисертації наукові положення, висновки та рекомендації мають належний рівень обґрунтованості і достовірності.

Наукова новизна положень, висновків та рекомендацій, сформульованих у дисертаційному дослідженні.

Оцінюючи новизну основних положень дисертації, слід зауважити, що структура роботи, перелік і зміст розглянутих питань свідчать про новизну дисертаційного положення. Дисертація є однією з перших у вітчизняній науці працею, в якій комплексно розкриваються питання адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності детективів НАБУ.

Насамперед, з позитивної точки зору варто вказати на те, що дисертантом визначено стадії дисциплінарного провадження у справах про порушення службової дисципліни детективами Національного бюро, з розкриттям притаманних ним завдань, з визначенням загального - проведення процесуальних дій та розгляд конкретного дисциплінарного

проступку для встановлення наявності/відсутності підстав для притягнення працівника до дисциплінарної відповідальності (с.25). Оцінюючи новизну одержаних результатів, необхідно зазначити, що вона визначається тим, що в межах єдиного комплексного дослідження удосконалено понятійний апарат у сфері дисциплінарної відповідальності, з визначенням авторського бачення дефініцій «дисциплінарний проступок», «службовий ризик», «дисциплінарне провадження», «дисциплінарне стягнення»; характеристика принципів дисциплінарного провадження, з віднесенням до них принципу законності, об'єктивності та неупередженості, рівності, офіційності (публічності), незалежності у прийнятті рішень; положення національного законодавства щодо процедурних аспектів притягнення детективів Національного антикорупційного бюро України до дисциплінарної відповідальності, зокрема, в частині забезпечення права на захист, доказів та доказування, права на відвід (с.20).

Заслуговує на увагу встановлення дисертантом необхідності прийняття Закону України «Про Дисциплінарний статут детективів Національного антикорупційного бюро України» із закріпленням процедурних аспектів забезпечення права на захист, у тому числі за допомогою прокурора або представника профспілкової організації, окреслити умови та порядок відкладення слухання щодо накладення дисциплінарного стягнення; закріплення норм щодо вчинення рецидиву дисциплінарного проступку працівником антикорупційного органу (досвід Італії); обґрунтовано необхідність перегляду процедури дострокового скасування дисциплінарного стягнення в Україні внаслідок отримання державної нагороди та кола суб'єктів, до якого скасування може бути застосовано (досвід Литви) (с. 20).

Позитивними є твердження автора про необхідність обґрунтування щодо необхідності внесення змін до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» розділу «Дисциплінарна відповідальність працівників НАБУ», а також уніфікації підстав притягнення до дисциплінарної відповідальності детектива НАБУ, що містяться у Законі

України «Про Національне антикорупційне бюро України» із підставами законів України «Про державну службу» та «Про Дисциплінарний статут органів внутрішній справ України» (с.20-21).

Слушними є висновки дисертанта про необхідність закріплення в національному порядку притягнення до дисциплінарної відповідальності детективів Національного антикорупційного бюро України чіткий перелік критеріїв, що беруться до уваги при визначенні виду стягнення. Внаслідок вивчення досвіду адміністративно-правового регулювання притягнення до дисциплінарної відповідальності антикорупційних органів Італії та Литви встановлено наступні критерії, які необхідно запровадити в національному механізмі, а саме: наявність обтяжуючих або пом'якшуючих обставин, пов'язаних з поведінкою детектива в цілому; участь у порушенні декількох людей за погодженням один з одним; випадковість або повторення відповідного порушення для цілей будь-якого рецидиву (с.182).

Належним чином обґрунтованим слід визнати також висновок автора про те, що доцільним є нормативне закріплення можливості реалізації права відводу у ході дисциплінарного провадження щодо притягнення детективами Національного антикорупційного бюро України до дисциплінарної відповідальності, а також закріпити єдину форму і реквізити процесуальних документів, що приймаються під час проведення дисциплінарного провадження (с.182).

Дисертацію завершують обґрунтовані, логічні висновки, які ґрунтуються на попередньо викладеному матеріалі.

Загалом у дисертаційному дослідженні вирішено наукове завдання щодо розробки теоретичних засад, практичних рекомендацій, спрямованих на удосконалення адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності детективів НАБУ за рахунок удосконалення вітчизняного законодавства та використання позитивного досвіду функціонування у досліджуваній сфері, а також сформульовані висновки, пропозиції і рекомендації, що відповідають вимогам наукової новизни.

Основні положення та зміст наукового дослідження. Структура дисертації обумовлена її метою та завданням, об'єктом і предметом. Дисертаційне дослідження складається з переліку умовних позначень, вступу, трьох розділів, восьми підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків.

У вступі розкривається обґрунтування вибору теми дослідження, визначається зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, розкриваються мета і задачі дослідження, наукова новизна та практичне значення отриманих результатів, апробація матеріалів дисертації, наводяться структура і обсяг дисертаційного дослідження.

Перший розділ дисертації містить три підрозділи, в яких розкрито «Теоретико-методологічні засади дослідження адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності детективів Національного антикорупційного бюро України».

У підрозділі 1.1. «Дисциплінарна відповідальність детективів Національного антикорупційного бюро України: поняття, правова природа та характерні ознаки», дисертант ґрунтовно розкриває поняття дисциплінарної відповідальності детективів НАБУ, визначає її правову природу та виокремлює основні специфічні ознаки, які відрізняють досліджуваний вид дисциплінарної відповідальності від інших видів. Слушно зауважено, що, зважаючи на багатоаспектність та масштабність правових проблем дисциплінарної відповідальності, можна стверджувати, що вони мають міжгалузевий характер – перебувають на межі адміністративного та трудового права. Не дивлячись на той факт, що переважний вплив на цей інститут здійснюють норми трудового права, значна увага повинна бути приділена і його адміністративно-правовому регулюванню (с.26-27).

У підрозділі 1.2. «Сучасний стан адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності детективів Національного антикорупційного бюро України» автором досить переконливо зроблено висновок про те, що під поняттям адміністративно-правове регулювання

дисциплінарної відповідальності детективів НАБУ слід розуміти сукупність адміністративно-правових норм, а також інших адміністративно-правових засобів, які закріплюють, врегульовують, впорядковують та охороняють відносини, в яких беруть участь суб'єкти владних повноважень у досліджуваній сфері в інтересах людини, держави та суспільства в цілому (с.50).

У підрозділі 1.3. «Співвідношення дисциплінарної відповідальності детективів Національного антикорупційного бюро України з іншими видами юридичної відповідальності» дисертантом доцільно відзначено, що здійснення співвідношення дисциплінарної відповідальності з іншими видами (адміністративною, цивільною, кримінальною, матеріальною) сприятиме більш повному розумінню правової природи дисциплінарної відповідальності детективів НАБУ, чіткому розмежуванню її з іншими видами юридичної відповідальності, а відтак – більш точному застосуванню правових приписів у даній сфері (с.61).

Другий розділ дисертаційного дослідження складається із трьох підрозділів, які присвячені розкриттю «Підстави та порядок притягнення детективів Національного антикорупційного бюро України до дисциплінарної відповідальності».

У підрозділі 2.1. «Поняття та особливості дисциплінарного проступку як підстава притягнення детективів Національного антикорупційного бюро України до дисциплінарної відповідальності», заслуговує на увагу твердження автора, що дисциплінарним проступком детективів НАБУ є протиправна винна дія чи бездіяльність підрозділів детективів, що виражається у недотриманні та порушенні службової дисципліни, в результаті якої настає дисциплінарна відповідальність (с.85).

У підрозділі 2.2. «Завдання та принципи дисциплінарного провадження у справах про порушення службової дисципліни детективами Національного антикорупційного бюро України», дисертантом встановлено, що загальним завданням дисциплінарного провадження у справах про порушення

службової дисципліни детективами НАБУ є проведення процесуальних дій та розгляд конкретного дисциплінарного проступку для встановлення наявності/відсутності підстав для притягнення працівника до дисциплінарної відповідальності (с.107).

У підрозділі 2.3. «Види і порядок застосування дисциплінарних стягнень до детективів Національного антикорупційного бюро України», дисертант дійшов до аргументованих висновків, що метою дисциплінарного стягнення є цілеспрямований виховний вплив на детективів Національного бюро, які скоїли дисциплінарний проступок, з метою зміцнення відповідальності та дотримання службової дисципліни, попередження вчинення проступків у майбутньому (с.125).

Останній розділ «Перспективи розвитку законодавства у сфері притягнення детективів національного антикорупційного бюро України до дисциплінарної відповідальності» складається з двох підрозділів.

У підрозділі 3.1. «Зарубіжний досвід притягнення співробітників спеціалізованих антикорупційних органів до дисциплінарної відповідальності та можливість його адаптації до національної правової системи», автором доцільно відзначено, що детальне вивчення зарубіжного досвіду щодо специфіки притягнення до дисциплінарної відповідальності співробітників антикорупційних органів необхідне для запозичення та впровадження позитивних новел до національного механізму (с.136).

У підрозділі 3.2. «Шляхи вдосконалення адміністративно-правового регулювання притягнення до дисциплінарної відповідальності детективів Національного антикорупційного бюро України», дисертантом влучно зауважено, що питання удосконалення механізму притягнення до дисциплінарної відповідальності детективів Національного антикорупційного бюро України на сьогодні є досить актуальним. Аргументацією останньої тези є зниження рівня довіри громадян до новостворених антикорупційних органів, що спричинено; зокрема,

випадками притягнення співробітників Національного антикорупційного бюро України до юридичної відповідальності (с.152).

Зміст дисертаційного дослідження засвідчує складність, наукову та практичну значущість вирішуваної проблеми. Структура роботи є логічною і вдалою. Висновки відповідають завданням підрозділів в повній мірі.

Основні положення та результати дисертації відображено в шести наукових статтях, п'ять з яких опубліковані у наукових фахових виданнях України, одна – в іноземному науковому виданні, а також в п'яти тезах науково-практичних конференцій різного рівня.

Практична і теоретична значущість результатів дисертаційного дослідження полягає у тому, що в результаті проведеного дослідження сформульовано низку висновків, пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення законодавства з питань адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності детективів НАБУ. Одержані результати можуть бути використані у: *науково-дослідній сфері* – для подальшої розробки теоретико-методологічних та організаційно-правових питань, пов'язаних із адміністративно-правовим регулюванням дисциплінарної відповідальності детективів НАБУ; *нормотворчій діяльності* – як вагомий теоретичний матеріал у процесі розробки та удосконалення чинного законодавства, а саме – під час розробки змін і доповнень до нормативних актів, що регламентують порядок притягнення детективів НАБУ до дисциплінарної відповідальності; *правозастосовній діяльності* – отримані результати дозволять покращити процедурні аспекти притягнення детективів НАБУ до дисциплінарної відповідальності зокрема шляхом впровадження окремих зарубіжних та європейських стандартів; *освітньому процесі* – під час розробки навчальних посібників, лекцій, методичних рекомендацій, розділів для підручників для студентів закладів вищої освіти та викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право України», «Адміністративний процес», «Адміністративна відповідальність» та

«Актуальні проблеми адміністративного права та адміністративна реформа в Україні».

Зауваження та пропозиції за змістом дисертації. Визначаючи актуальність проведеного автором дослідження, наукову новизну, високий теоретичний рівень, а також практичну значимість результатів, слід зазначити, що окремі положення дисертаційної роботи Панова В.В. носять дискусійний характер, а деякі висновки потребують додаткової аргументації:

1. Дисертант на с.62, досліджуючи співвідношення дисциплінарної відповідальності детективів НАБУ з іншими видами юридичної відповідальності, зазначає, що найбільш тісно дисциплінарна відповідальність пов'язана та співвідноситься із відповідальністю адміністративною. Хотілось би почути аргументацію дисертанта щодо такого твердження, а також вцілому в чому сенс здійснення такого співвідношення в рамках проведеного дослідження.

2. Викликають певні зауваження суб'єктний склад респондентів опитування, яке проведено дисертантом з метою вивчення точок зору практичних працівників та фахівців у галузі права щодо предмету дослідження. Зокрема, дані опитування мали б більшу практичну цінність, об'єктивність та наукову обґрунтованість емпіричного дослідження у випадку залучення до опитування і представників громадськості.

3. Дисертант в підрозділі 1.2., аналізуючи підходи до визначення структури механізму адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності детективів НАБУ, дисертант виокремлює такі його структурні елементи: норми адміністративного права; адміністративно-правові відносини; акти реалізації прав та обов'язків учасників такої взаємодії. При цьому, у повній мірі автором розкрито та обґрунтовано лише перший структурний елемент, а інші, на моє переконання, не в повній мірі є розкритими.

4. У підрозділі 3.1. дисертант зазначає, що зауважимо доцільність розгляду країн з подібними історико-правовими особливостями становлення

антикорупційного механізму. Особливо актуальними у цьому контексті вважаємо країни пострадянського простору, зокрема це Грузія, Латвія, Естонія, Російська Федерація, Білорусь, Молдова та ін. Беручи до уваги досвід зазначених країн, вбачається можливим розкрити як позитивні, так і негативні результати впровадження антикорупційної політики у цих країнах, безпосередньо вивчивши нормативно-правову базу щодо дисциплінарної відповідальності співробітників спеціалізованих антикорупційних органів.

Разом з цим, зазначені зауваження і рекомендації стосуються дискусійних питань та не зменшують науково-теоретичної і практичної цінності роботи в цілому та не відображаються на загальній позитивній оцінці дисертаційного дослідження.

Загальний висновок по дисертації.

Тема дисертації є актуальною, сформульовані автором висновки і рекомендації є достатньо аргументованими, характеризуються науковою новизною та мають значення не лише для теорії адміністративного права, але і для правозастосовної практики.

Основні положення дисертаційного дослідження з належним ступенем повноти були відображені автором у наукових статтях, підготовлених та опублікованих автором дисертації, кількість і якість яких відповідає вимогам щодо публікацій, зарахованих за темою дисертаційного дослідження.

Аналіз тексту дисертації свідчить про відсутність порушення автором вимог академічної доброчесності. У роботі наявні посилання на джерела інформації у разі використання ідей, розробок, тверджень, відомостей, дотримано вимоги норм законодавства про авторське право, надано достовірну інформацію про результати наукової діяльності, використані методики досліджень і джерела інформації. Зокрема, у рецензованій праці не виявлено ознак академічного плагіату, самоплагіату, фабрикації, фальсифікації.

Дисертаційне дослідження, яке представлено Пановим Владиславом Віталійовичем, є самостійною завершеною науковою працею, в якому

отримані нові, доктринально обґрунтовані результати. Необхідно підтвердити достатній рівень теоретичної обґрунтованості висловлених здобувачем наукових суджень, висновків, положень, пропозицій і рекомендацій.

Таким чином, за своєю актуальністю, рівнем наукового вирішення досліджених проблем, практичним значенням отриманих висновків та пропозицій, їх науковою обґрунтованістю і достовірністю наукове дослідження Панова Владислава Віталійовича 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.

Відповідно, Панов Владислав Віталійович заслуговує на присудження йому ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

Офіційний опонент:

Завідувач кафедри

поліцейської діяльності та

публічного адміністрування

Харківського національного

університету внутрішніх справ,

доктор юридичних наук, професор,

Заслужений діяч науки і техніки України



Ольга БЕЗПАЛОВА