

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук Тімашова Віктора Олександровича – на дисертаційне дослідження Косиці Ольги Олексіївни «Адміністративно-правовий механізм забезпечення прав викривачів в Україні», подане на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дисертаційного дослідження. Практичне втілення норм прийнятих антикорупційних законів, а також проведення моніторингу та аналізу результативності антикорупційної політики держави, забезпечення її обговорення суспільством, представниками бізнесу та міжнародними організаціями передбачено Річною національною програмою під егідою Комісії Україна – НАТО на 2019 рік, затвердженою Указом Президента України від 10 квітня 2019 року № 117/2019.

Згідно з нормами статті 53 чинного Закону України «Про запобігання корупції» викривачем є особа, яка надає допомогу в запобіганні і протидії корупції. Протидія корупційним та іншим порушенням законодавства є одним з головних завдань Української держави в умовах її реформування відповідно до міжнародних стандартів, саме тому Україна приділяє велику увагу запровадженню та забезпеченню функціонування інституту викривачів, ведеться активна законопроектна робота у вказаному напрямку. Викривачі можуть стати саме тим механізмом протидії правопорушенням, який ефективно зарекомендував себе у розвинених країнах, але ще не повною мірою досліджений та пристосований до реалій суспільного життя в Україні. Безсумнівною є те, що наслідки будь-яких порушень законодавства, включаючи корупційні, перешкоджають розбудові демократичної, правової, соціальної держави, якою Україна себе декларує в статті 1 Конституції України.

В Україні відсутня правова доктрина забезпечення прав викривачів та



єдиний погляд серед науковців та практиків на змістовне наповнення поняття «викривач», роль викривачів у суспільстві, питання заохочення викривачів, порядок набуття статусу викривача, гарантії його діяльності, захист тощо. Викривання як суспільно-правовий феномен має як етичні, так і правові протиріччя, які потребують обов'язкового обговорення, дослідження та врегулювання на законодавчому рівні (стор. 21). Як визначено в Національній доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2018 р., схваленої Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 29 березня 2019 р. № 885, напрямами у сфері реалізації засад антикорупційної політики визначено, зокрема, поширення в українському суспільстві позитивного ставлення до інституту викривачів шляхом зміни законодавства з метою забезпечення додаткового правового захисту викривачів та встановлення контролю за належною реакцією суб'єктів владних повноважень на повідомлення від викривачів (стор. 22).

Наведене свідчить як про актуальність теми дослідження, так і про його значення для розвитку юридичної науки та практики забезпечення законності діяльності публічної влади в Україні. Також актуальність теми роботи підтверджується і її спрямованістю на вирішення актуальних завдань сучасної вітчизняної юридичної науки, які віднайшли своє закріплення у відповідних наукових програмах, планах, темах, відповідно до яких і виконане дисертаційне дослідження (с. 24).

Оцінюючи рецензоване дисертаційне дослідження, насамперед, хотілося б відзначити, що автору вдалося сформулювати цілісний, концептуальний підхід до опрацювання теми роботи. Це втілюється у системному, комплексному баченні сутності та змісту адміністративно-правового механізму забезпечення прав викривачів в Україні, що і було відображено метою роботи (стор. 24), а також визначило її завдання. Аналіз останніх свідчить, що науковий пошук здобувач спрямував цілком логічно та послідовно, починаючи від висвітлення загальних питань суті та ролі публічної влади в процесі забезпечення прав викривачів, через

висвітлення їх повноважень, особливостей та видів публічного контролю як способу забезпечення прав викривачів, та визначення напрямків його вдосконалення. Виконання вказаних завдань забезпечило проведення змістовного аналізу об'єкта та предмета дисертаційного дослідження (стор. 25-26). Як показує аналіз тексту наукової праці всі завдання автором виконанні.

Обґрунтованість і достовірність висновків та пропозицій, отриманих автором у дослідженні, забезпечується використанням різних методів та прийомів наукового пізнання. Історико-правовий метод дозволив визначити витоки та передумови становлення інституту викривачів в Україні та світі, а також розуміння викривача як суб'єкта поліцейської діяльності (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3). Гносеологічний метод застосовувався під час з'ясування ролі викривача у протидії порушенням законодавства, розгляду інституту викривачів як об'єкта адміністративно-правової охорони, дослідженні юридичної природи та змісту прав, обов'язків, гарантій та відповідальності викривачів, розкритті адміністративно-правових засобів і способів забезпечення прав викривачів (підрозділи 1.2, 1.4, 1.5, 2.1, 2.2, 2.3). Формально-логічний метод наукового пізнання дозволив визначити основні поняття юридичних конструкцій, що категоріально формують адміністративно-правовий механізм забезпечення прав викривачів (підрозділи 1.1, 2.1, 2.3, 2.4, 3.1). Методи класифікації та групування були використані для проведення класифікації досліджуваних правових категорій (підрозділи 1.4, 2.1, 2.3, 2.4, 3.1, 3.2). Порівняльно-правовий метод покладено в основу аналізу законодавства в досліджуваній сфері в Україні та за кордоном (підрозділи 1.5, 2.1, 4.1, 4.2, 4.4). Аналітичний метод дав можливість опрацювати пропозиції та рекомендації щодо оптимізації правового регулювання забезпечення прав викривачів в Україні (підрозділи 4.1, 4.2, 4.3). Структурно-функціональний аналіз використано під час визначення повноважень органів публічної влади щодо забезпечення прав викривачів (підрозділи 2.4, 3.1, 3.2, 3.3). Для дослідження наукових текстів і норм правових актів з метою їх пізнання був застосований герменевтичний метод (розділи 1, 2, 3 та 4) (с. 26-27).

Науково-теоретичне підґрунтя дисертаційного дослідження становлять праці вітчизняних і зарубіжних науковців у галузі теорії держави і права, конституційного права, адміністративного права, інформаційного права, міжнародного права та інших галузевих правових наук. Нормативно-правовою основою роботи є Конституція України, Закон України «Про запобігання корупції», міжнародні нормативно-правові акти, закони, підзаконні нормативно-правові акти, що закріплюють адміністративно-правовий механізм забезпечення прав викривачів, закони зарубіжних країн з питань захисту викривачів тощо. Інформаційну та емпіричну основу дисертації становлять узагальнення практики Європейського суду з прав людини, статистичні матеріали як органів публічної влади, так і міжнародних організацій, нормативно-правові акти, праці науковців. Достатньою є нормативна основа, емпірична та джерельна база дослідження (список джерел включає 476 найменувань).

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертаційне дослідження О. О. Косиці є однією з перших спроб з урахуванням новітніх досягнень науки адміністративного права визначити сутність та розкрити особливості адміністративно-правового механізму забезпечення прав викривачів в Україні та надати авторське бачення напрямків його вдосконалення. До основних наукових результатів проведеного дослідження, запропонованих особисто здобувачем, можна віднести такі.

Заслуговує на підтримку і наведене за результатами аналізу точок зору науковців бачення автором поняття викривача у сфері корупції, під яким запропоновано вважати особу, яка, ґрунтуючись на принципі добросовісності, за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, добровільно повідомляє про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції», що стали їй відомі в результаті проходження публічної служби, а також трудової, господарської та громадської діяльності як в приватному, так і публічному секторі (стор. 53), а обґрунтованість, достовірність, добросовісність,

добросесність, добровільність є основою для формулювання поняття «викривач» та є принципами викривання (стор. 53).

Заслуговує на увагу розкриття механізму забезпечення прав викривачів як окремого напрямку юридичного механізму забезпечення прав людини, а загалом є сукупністю елементів, які нормативно закріплені, організаційно забезпечені та створюють умови та можливості для реалізації, охорони та захисту прав викривачів (стор. 120), що включає в себе механізми реалізації прав викривачів, охорони їх прав та захист у випадку порушення цих прав (стор. 121). Водночас, елементами забезпечення прав викривачів пропонується вважати: 1. норми права як матеріальні, так і процесуальні, якими закріплено правовий статус викривача, порядок звернення за захистом своїх прав тощо; 2. інституційний механізм забезпечення прав викривачів, до якого входять як органи публічної адміністрації, так й інститути громадянського суспільства (стор. 125).

Цікавими є висновки автора до визначення адміністративно-правових засобів забезпечення прав і свобод викривача, що являють собою систему адміністративно-правових норм, які забезпечують організацію та реалізацію права викривача повідомити про правопорушення, шкоду або загрозу суспільним інтересам та сприяють використанню й застосуванню форм і способів такого захисту. Адміністративно-правовими засобами запропоновано вважати сукупність різноманітних по суті та призначенням правових явищ, інструментів, заходів, які в сукупності вирішують завдання запобігання, припинення та відновлення у разі порушення прав викривачів, що врегульовані нормами адміністративного права (стор. 152). Під адміністративно-правовим способом забезпечення прав викривачів запропоновано розуміти врегульовану адміністративно-правовими нормами діяльність органів публічної адміністрації, спрямовану на правильне застосування чинного законодавства, що визначає право громадян на свободу слова, вільне вираження своїх поглядів та переконань. До способів адміністративно-правового забезпечення захисту прав викривачів віднесено

право викривача на оскарження рішення щодо розгляду його повідомлення; захист прав викривачів з боку спеціально уповноважених органів; захист прав викривачів у судовому порядку (в порядку звернення до національних судів або Європейського суду з прав людини) (стор. 152).

Так, за результатами аналізу інформаційного забезпечення адміністративної діяльності у сфері забезпечення прав викривачів у публічному та приватному секторах, автором розглянуто поняття, етапи та принципи інформаційного забезпечення адміністративної діяльності у сфері забезпечення прав викривачів у публічному та приватному секторах (підрозділ 2.4). Інформаційне забезпечення адміністративної діяльності щодо забезпечення прав викривачів є окремим напрямком інформаційного забезпечення діяльності будь-якого органу, є невід'ємною його частиною та складається з комплексу правових, організаційних і технічних елементів (стор. 158). Сформульовано принципи інформаційного забезпечення адміністративної діяльності у сфері забезпечення викривачів, а саме: пріоритет суспільних інтересів, політична нейтральність, неупередженість, компетентність, ефективність, анонімність, доступність, та зазначено, що вони мають бути обов'язковими для посадових осіб органу чи організації на всіх етапах роботи з повідомленням від його отримання до прийняття рішення за результатами його перевірки (стор. 162). Інформаційне забезпечення адміністративної діяльності у сфері забезпечення прав викривачів визначено як врегульовану нормами адміністративного права діяльність органів публічної адміністрації щодо забезпечення комплексу засобів правового, організаційного й технічного характеру для отримання та опрацювання повідомлень від викривачів зі збереженням максимальної конфіденційності (стор. 169-170).

Не можна не погодитися із висновками здобувача з приводу визначення напрямів організації роботи омбудсмена у сфері забезпечення прав викривачів: утворення представництва Уповноваженого з питань контролю за додержанням прав викривачів та забезпеченням їх захисту; утворення в структурі секретаріату

Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини самостійного структурного підрозділу з питань контролю за додержанням прав викривачів та забезпеченням їх захисту; наукове та організаційне забезпечення формування експертної ради з питань фінансування захисту викривачів тощо (стор. 210).

Як результат дослідження питання публічного контролю за забезпеченням прав викривачів його визначено як систему організаційних та правових форм забезпечення додержання закону в діяльності як публічного, так і приватного секторів щодо реалізації, охорони, захисту прав викривачів, який здійснюється на підставі та в межах законодавства різними суб'єктами на міжнародному, державному, громадському та муніципальному рівнях (стор. 237). В роботі також охарактеризовано різні види публічного контролю (державний, громадський, муніципальний, міжнародний), правові засади здійснення та перспективи удосконалення.

Цілком логічним є присвячення автором четвертого розділу роботи дослідженню практики Європейського суду з прав людини та політики Європейського Союзу щодо захисту прав викривачів і її використання в національному правозастосуванні, розгляду забезпечення прав викривачів як складової Європейського адміністративного простору, вивченню досвіду зарубіжних країн щодо правового регулювання захисту прав викривачів. Результатом чого стала ціла низка теоретично та практично значущих висновків, які мають значення для підвищення ефективності та дієвості адміністративно-правового механізму забезпечення прав викривачів.

Науковий інтерес та практичну значимість мають також і узагальнення практики Європейський Суд з прав людини у сфері захисту прав викривачів. Також позитивним є твердження, що право викривати порушення на робочому місці ґрунтується на праві свободи вираження поглядів, закріплене Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. та Конституцією України. Європейський Суд з прав людини встановив, що статтю 10 Конвенції застосовують у випадках, коли йдеться про регулювання відносин між роботодавцем і працівником, як приватним, так і публічним правом, і що держава

має позитивний обов'язок щодо захисту права на свободу вираження поглядів навіть у сфері відносин між приватними особами (стор. 246). Акцент робиться на необхідності забезпечення національними судами балансу прав працівників-викривачів та інтересів роботодавців як публічного, так і приватного секторів. Європейський Суд з прав людини наполегливо закликає національні суди враховувати цей баланс при розгляді трудових суперечок, які виникли в результаті викриття. Автор вказує на поступове розширення тлумачення статті 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод як важливого моменту в галузі забезпечення прав викривачів (стор. 253).

Також позитивною рисою дослідження є розгляд ретроспективи комплексного правового регулювання захисту прав викривачів в Європейському Союзі. Ґрунтовним та своєчасним є аналіз передумов та наслідків прийняття у квітні 2019 року Директиви Європейського Парламенту та Союзу про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу, якою встановлено нові загальноєвропейські стандарти для захисту викривачів – осіб, які виявлятимуть порушення законодавства Європейського Союзу в різних сферах: державних закупівель, фінансової діяльності, відмивання коштів та фінансування тероризму, споживчої безпеки, безпеки на транспорті, захисту навколишнього природного середовища, ядерної безпеки, безпеки харчових продуктів та кормів, здоров'я та благополуччя тварин, охорони здоров'я, захисту прав споживачів, конфіденційності, захисті даних та безпеки інформаційних систем (стор. 256-258). Враховуючи розширення міждержавних зв'язків України та євроінтеграційний курс нашої держави це питання заслуговує на окрему увагу.

Заслуговують на увагу розуміння забезпечення прав викривачів як складової Європейського адміністративного простору, що обумовлюється сутністю євроінтеграційних прагнень України через наближення основних засад діяльності публічної влади до стандартів європейського права та конституційно визначеною європейською ідентифікацією українського народу (стор. 282).

Науковий інтерес та практичну значимість мають також і висновки автора щодо можливості використання досвіду зарубіжних країн з питань правового

регулювання захисту прав викривачів. Позитивним досвідом для України визнано досвід Угорщини в аспекті залучення до процесу забезпечення прав викривачів омбудсмена; передбачена законодавством Республіки Косово можливість для викривачів та членів їх сімей отримати статус свідка в тяжких кримінальних справах та мати захист; передбачений законодавством Чорногорії захист викривачам як в публічному, так і приватному секторах (стор. 316-317).

У роботі містяться й інші слушні положення, висновки та пропозиції.

Дискусійні положення та зауваження.

Разом із загальною позитивною оцінкою наукового дослідження О.О. Косиці та її практичного значення, зазначу, що це не виключає критичного аналізу окремих висновків та пропозицій здобувача. Зокрема:

1. Досліджуючи зміст та юридичну природу прав та обов'язків викривачів (підрозділ 1.4), дисертант виділяє наступні обов'язки викривачів: повідомляти лише достовірну інформацію; бути обґрунтовано впевненим в інформації; діяти добросовісно, а саме керуватись лише суспільним інтересом та нормами моралі; відповісти на всі запитання опитувальника; надати у разі наявності необхідні докази; дотримуватись норм законів та підзаконних нормативно-правових актів; визнати свій статус викривача (стор. 96). На моє переконання, докази правопорушень повинні бути надані обов'язково, тому доцільно було б обов'язок викривача сформулювати як: надати необхідні докази. Цікавою є позиція автора з цього приводу.

2. Дисертант переконаний, що з метою запровадження механізму проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів (проектів та чинних), визначення суб'єктів її ініціювання та проведення, а також джерел фінансування такої експертизи доцільним є прийняття закону «Про громадську антикорупційну експертизу». Цим законом слід передбачити проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування, вимоги щодо оприлюднення її результатів, можливість використання висновку антикорупційної експертизи під час судового розгляду справи (стор. 223). На моє

переконання слід розглядати питання дещо ширше та на нормативному рівні врегулювати проведення громадських експертиз, однією з яких буде антикорупційна.

3. У підрозділі 3.3 «Діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у сфері забезпечення прав викривачів» дисертантом розкрито роль та правові засади діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та напрями його залучення до захисту прав викривачів. На стор. 209 вказано, що в Україні наразі вже створений і діє інститут бізнес-омбудсмена, омбудсмен з питань освіти та ін., однак доцільність запровадження омбудсмена з питань викривачів є дискусійною, що залежить від багатьох факторів і потребує подальших наукових досліджень. Робота б значно виграла якби автор виклав власне бачення щодо доцільності запровадження Уповноваженого Верховної Ради України з прав викривачів.

4. Дисертантом зазначено, що система суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення прав викривачів має трирівневу структуру і складається із загального (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Президент України, міністерства та ін.), особливого (антикорупційні інституції) та спеціального блоків, тобто тих суб'єктів, які безпосередньо опікуються питаннями попередження й відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб (національні суди, Уповноважений Верховної Ради з прав людини, Європейський суд з прав людини) (стор. 180). Робота була б якіснішою з методологічної точки зору, якби дисертант відніс такого суб'єкта адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення прав викривачів як Уповноважений Верховної Ради з прав людини до загального блоку системи таких суб'єктів.

5. У підрозділі 4.4 автором наведено та проаналізовано законодавство у сфері захисту прав викривачів 29 країн світу, з них 11 країн європейського континенту. Детально розглянуто основи законодавства про захист викривачів, а також державну політику щодо інституту викривачів у таких країнах, як Боснія і Герцеговина, Угорщина, Румунія, Південна Корея, Косово, Чорногорія,

Люксембург, США. Не зрозумілим залишається чи пропонує дисертант конкретні пропозиції по удосконаленню адміністративно-правового механізму забезпечення прав викривачів в Україні, що вироблені на основі аналізу зарубіжного досвіду.

В той же час ці зауваження вказують на складність проблем у цій сфері, що свідчить про актуальність теми роботи, а тому вони не впливають на загальну позитивну її оцінку.

Наукові положення, висновки і рекомендації, сформульовані автором в роботі, повно викладено в 18 статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України, 5 статтях, опублікованих у наукових періодичних виданнях інших держав, а також у 13 тезах доповідей на науково-практичних конференціях. Аналіз тексту дисертації та автореферату О.О. Косиці засвідчує ідентичність їх положень, а їх оформлення відповідає встановленим вимогам.

Узагальнюючий висновок.

У підсумку можна констатувати, що результати, які містяться в дисертації, характеризуються єдністю змісту і забезпечують досягнення мети дослідження. Актуальність теми роботи та питань які розглядає її автор, чіткість та науковий стиль викладу матеріалу, аргументованість і обґрунтованість висновків вказують на належний науковий рівень підготовки здобувача та проведеного нею дослідження. Отримані автором результати сприяють розв'язанню низки теоретичних і практичних завдань, про що свідчать акти впровадження (с. 32-33). Тому дисертаційне дослідження «Адміністративно-правовий механізм забезпечення прав викривачів в Україні» є завершеною науковою працею, у якій автором отримано нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності розв'язують конкретне наукове завдання, яке має значення для розвитку науки адміністративного права та удосконалення діяльності по забезпеченню прав викривачів, а сама дисертація та автореферат відповідають вимогам п.п. 9-13 Порядку присудження наукових ступенів, а її

12

автор – Косиця Ольга Олексіївна – заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент –

**Професор кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
Київського національного
торговельно-економічного університету
доктор юридичних наук**

В. О. Тімашов

