

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора Соболя Євгена Юрійовича, на дисертаційне дослідження Фесенко Тетяни Вікторівни «Адміністративно-правові засади формування та реалізації державної антикорупційної політики в Україні», поданого на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дисертації

В ст. 1 Конституції України її проголошено суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою. Проте, якщо суверенною і незалежною Україну сьогодні можна назвати, то щодо характеристики її як соціальної, правової та демократичної держави існують певні сумніви. Україна, скоріше, стоїть на шляху розбудови правової держави, стикаючись при цьому з численними проблемами. Однією з найнебезпечніших є корупція, якою пронизані практично всі суспільні відносини, усі гілки державної влади. Корупція постійно видозмінюється, розвивається, пристосовується до нових умов. Цьому свідчить стрімкий приріст корупційних правопорушень у державі. Динаміка кількості корупційних правопорушень в державі відображає стійку тенденцію до збільшення їх чисельності серед різних категорій державних службовців, політичних діячів та представників судової гілки влади. Зазначене підтверджується збільшенням кількості протоколів про корупційні правопорушення, направлених до суду (без повторно направлених) за відповідні роки: 2019 р. – 11229, 2018 р. – 10110, 2013 р. – 2168. У відсотковому співвідношенні кількість складених протоколів про корупційні правопорушення в 2019 році порівняно з 2013 роком сягає 518%, тобто збільшилась у 5 разів.

Відповідний рівень корупції в державі обумовлений відсутністю належно розробленої та прийнятої в установленому порядку Антикорупційної стратегії, в межах якої повинні бути визначені загальнодержавні засади антикорупційної політики в Україні.

Поряд з цим належно сформована система антикорупційних інституцій не здатна на належному рівні забезпечити виконання організаційно-правових заходів щодо реалізації антикорупційної політики держави.

Необхідність розробки законопроекту Антикорупційної стратегії викликана насамперед неефективною роботою Національного агентства з питань запобігання корупції і потребою подальшого вдосконалення законодавчого регулювання його діяльності.

Непрофесійне та неефективне керівництво роботою Національного агентства має наслідком дискредитацію діяльності створених в Україні антикорупційних органів, про що неодноразово заявлялося як громадськістю, так і міжнародними організаціями.

У Альтернативному звіті з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики, підготовленому низкою громадських об'єднань та експертів у 2019 році, діяльність Національного агентства було визнано незадовільною, роботу конкурсної комісії з відбору членів Національного агентства - дискредитованою.

Іншим аспектом підвищення ефективності та спроможності функціонування механізму запобігання корупції в Україні є необхідність вдосконалення окремих наявних інструментів, посилення повноважень антикорупційних суб'єктів в межах узгодженої цілеспрямованої антикорупційної політики держави.

В таких умовах запобігання корупції є найпершим завданням, успішне виконання якого сприятиме розбудові справді правової держави. В цьому сенсі надзвичайної наукової актуальності набуває питання розробки ефективної та дієвої Антикорупційної стратегії.

Зазначений стан справ вимагає впровадження ефективного адміністративно-правового механізму формування та реалізації загальнодержавної антикорупційної політики в Україні. Нагальною є необхідність удосконалення антикорупційного законодавства в частині визначення більш чіткої процедури розробки та затвердження

антикорупційної політики. Поряд з цим важливого значення набувають чітко виписані адміністративні процедури реалізації державної антикорупційної політики України. Концептуального перегляду потребує система антикорупційних інституцій в Україні в частині налагодження ефективної взаємодії спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції та громадськості щодо формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики. Поряд з цим нагальними постають питання імплементації досвіду провідних країн світу, рейтингові позиції яких в щорічному Індексі сприйняття корупції посідають перші місця.

Таким чином реалізація визначених напрямів має здійснюватися на відповідних наукових та практичних засадах, у зв'язку з чим пріоритетного значення набуває дослідження адміністративно-правових засад формування та реалізації державної антикорупційної політики в Україні.

Дисертаційне дослідження Т.В. Фесенко є затребуваним як з позицій правової науки, так і з погляду практичної діяльності, спрямованої на удосконалення чинної нормативно-правової бази, котра б, у свою чергу, базувалась би на засадах верховенства права.

Дисертаційне дослідження є фактично першою в сучасній адміністративно-правовій науці спробою ґрунтовно та фундаментально проаналізувати адміністративно-правові засади формування та реалізації державної антикорупційної політики в Україні. Як свідчить зміст дисертації, основоположною базою дослідження стали праці із загальної проблематики адміністративного права та процесу, інформаційного та фінансового права.

Отже, актуальність дослідження Т.В. Фесенко зумовлене відсутністю комплексних монографічних наукових праць із досліджуваної проблематики в науці адміністративного права, необхідністю реформування чинного законодавства у цій сфері та активізацією законопроектної роботи.

**Ступінь обґрунтованості положень, висновків і рекомендацій,
сформульованих у дисертації**

Основні наукові положення, висновки і рекомендації, викладені у дисертації, є теоретично обґрунтованими, що забезпечується застосуванням раціональної сукупності сучасних загальнофілософських, загальнонаукових та спеціальних методів і принципів наукового пізнання. Її зміст складається із вступу, трьох розділів, які поєднують дев'яти підрозділів, висновків, додатків та списку використаних джерел. Структура повністю відповідає меті і завданням дослідження, дозволяє послідовно розглянути всі питання, визначені автором.

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

У першому розділі «Загальна характеристика формування та реалізації державної антикорупційної політики в Україні» складається з чотирьох підрозділів. В межах підрозділу 1.1 «Державна антикорупційна політика України як об'єкт адміністративно-правового регулювання» надано теоретико-правовий аналіз державної антикорупційної політики України як об'єкта регулювання. Виокремлено два наукові підходи до формулювання поняття «державна антикорупційна політика»: 1) як комплексна діяльність держави; 2) як система організаційно-правових заходів, що реалізуються органами державної влади і громадянським суспільством з метою виявлення та припинення фактів корупції.

У підрозділі 1.2 «Історично-правовий огляд проблеми формування державної антикорупційної політики України» здійснено аналіз історико-правових досліджень у сфері державної антикорупційної політики, що дав змогу сформулювати певні висновки та представити авторське бачення періодизації її формування під час існування державно-організованого суспільства.

У підрозділі 1.3 «Завдання, принципи та напрямки формування та реалізації державної антикорупційної політики України» проаналізовано сутність та багатовекторність завдань, що вирішуються під час формування та реалізації антикорупційної політики України.

У підрозділі 1.4 «Правові засади реалізації державної антикорупційної політики України» проаналізовано антикорупційне законодавство в частині ефективності врегулювання реалізації державної антикорупційної політики.

Другий розділ складається з трьох підрозділів, у яких комплексно проаналізовано адміністративно-правовий механізм формування та реалізації державної антикорупційної політики в Україні.

У підрозділі 2.1 «Поняття та структура адміністративно-правового механізму реалізації державної антикорупційної політики України» визначено поняття, ознаки та структуру адміністративно-правового механізму реалізації антикорупційної політики України.

У підрозділі 2.2 «Суб'єкти реалізації державної антикорупційної політики України» доведено, що реалізація державної антикорупційної політики неможлива лише за рахунок вдосконалення нормативно-правового регулювання.

У підрозділі 2.3 «Форми та методи реалізації державної антикорупційної політики України» розкрито форми і методи реалізації антикорупційної політики, визначено їх поняття.

Третій розділ складається з двох підрозділів, у яких на основі міжнародного досвіду та досвіду деяких зарубіжних країн сформовані пропозиції щодо вдосконалення законодавства в аналізованій сфері.

У підрозділі 3.1 «Зарубіжний досвід формування та реалізації державної антикорупційної політики в країнах ЄС» розглянуто досвід країн, які протягом достатньо тривалого часу займають рейтингові місця у індексі сприйняття корупції Transparency International – Швеція, Фінляндія, Данія та Польща.

У підрозділі 3.2 «Розвиток адміністративного законодавства в частині удосконалення механізмів реалізації державної антикорупційної політики України» визначено напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання державної антикорупційної політики України.

Обрана структура дозволила авторів повною мірою дослідити предмет дисертаційної роботи та з'ясувати авторський творчий задум, спрямований на визначення адміністративно-правових засад формування та реалізації державної антикорупційної політики в Україні.

Винесені на захист положення характеризують роботу як комплексне дисертаційне дослідження, присвячене формулюванню пропозицій спрямованих на вдосконалення адміністративно-правових засад формування та реалізації державної антикорупційної політики в Україні та діяльності спеціально уповноважених суб'єктів, діяльність яких спрямована на реалізацію визначеної державної політики України.

Безсумнівною перевагою роботи є використання великого обсягу нормативно-правових актів, як законодавчих, так і підзаконних, загальнотеоретичних наукових праць вітчизняних та зарубіжних учених, розробок фахівців у галузі теорії права, адміністративного та інформаційного права, статистичних матеріалів щодо діяльності органів публічної влади, а також результатів моніторингових звітів та соціологічних опитувань з приводу ефективності діяльності антикорупційних суб'єктів.

Достовірність і наукова новизна одержаних результатів

Положення дисертації ґрунтуються на об'єктивних теоретичних дослідженнях, висновки є достовірно обґрунтованими та базуються на теоретичних судженнях автора. Наукова новизна одержаних результатів дисертації визначається тим, що вона є першим у вітчизняній науці адміністративного права комплексним монографічним дослідженням, у якому на високому рівні теоретико-правового та практичного узагальнення розглядаються проблемні питання адміністративно-правових засад

формування та реалізації державної антикорупційної політики в Україні.

У процесі дослідження дисертант опрацював широке коло літературних джерел комплексного та монографічного характеру, автори яких є фахівцями у галузі адміністративного, інформаційного, фінансового права та інших галузевих правових наук, відповідне законодавство і практику його застосування. Завдяки цьому автор послідовно, системно і конструктивно проаналізував важливі теоретичні питання, що розкривають зміст теми дослідження, відзначив методологічне значення різних поглядів учених на адміністративно-правові засади формування та реалізації державної антикорупційної політики в Україні.

Особливу цінність роботі надала приділена автором у підрозділі 1.3 «Завдання, принципи та напрямки формування та реалізації державної антикорупційної політики України», значна увага аналізу виділених напрямів, за якими формується державна політика: формування концепції політики в сфері протидії корупції; створення нормативної антикорупційної бази; створення спеціальних антикорупційних органів боротьби і контролю; безумовне і оперативне розслідування корупційних діянь і притягнення винних осіб до відповідальності; постійний моніторинг корупційних проявів і формування засобів протидії корупції; активне міжнародне співробітництво в антикорупційному напрямку; формування суспільної думки і виховання громадян у дусі нетерпимості до корупційних діянь; належне фінансування державного апарату в цілому та антикорупційних програм, зокрема (с. 79-81).

З огляду на це, можна констатувати, що достовірність отриманих результатів і обґрунтованість сформульованих пропозицій визначається правильно обраним методологічним підходом до проведеного дослідження, всебічним використанням наукового та емпіричного матеріалу.

Оцінюючи новизну одержаних результатів, слід зазначити, що вона визначається насамперед тим, що в межах єдиного комплексного дослідження вперше зроблено спробу розкрито сутність і зміст категорії «державна антикорупційна політика як об'єкт адміністративно-правового

регулювання» як узагальнююче, системне поняття (явище), що об'єднує окремі різновиди інтегрованих суспільних відносин у сфері управління, спрямованих на вироблення, формування та реалізацію комплексних заходів у сфері протидії корупційним деструктивним чинникам, здійснюється за допомогою механізму адміністративно-правового регулювання у формах, способах та засобах, властивих певній моделі, врегульоване нормами національного й міжнародного права (підрозділ 1.1).

До позитивних моментів дисертаційного дослідження необхідно віднести виокремленні різні підходи до структурної побудови правових засад державної політики: 1) галузевий підхід; 2) за місцем у системі права; 3) за юридичною силою джерел права, в яких закріплено засади реалізації антикорупційної політики; 4) за предметом регулювання: виокремлюємо чотирьохелементну структуру; 5) за функцією у правовому регулюванні (підрозділ 1.4).

Заслуговує на увагу і погляд дисертанта щодо розуміння державної антикорупційної політики, визначення основних його характеристик як об'єкта адміністративно-правового регулювання: 1) узагальнююче та інтегруюче явище, оскільки включає в себе різні за складом суспільні відносини при цьому об'єднує їх для досягнення спільної мети – протидія корупції; 2) системне поняття (явище) – інтегровані різновекторні суспільні відносини потребують систематизації та злагодженої взаємодії у здійсненні антикорупційної політики; 3) спрямоване на вироблення, формування та реалізацію комплексних заходів у сфері протидії корупційним деструктивним чинникам; 4) здійснюється за допомогою механізму адміністративно-правового регулювання; 5) виокремлюються спеціальні форми, способи та засоби, властиві певній моделі; 6) врегульована нормами національного й міжнародного права (підрозділ 2.1 «Поняття та структура адміністративно-правового механізму реалізації державної антикорупційної політики України»).

Обґрунтованою є пропозиція щодо визначення поняття адміністративно-

правовий механізм реалізації державної антикорупційної політики України як складний динамічний процес, обумовлений системою адміністративно-правового регулювання, спрямований на запобігання, виявлення та протидію корупційним проявам, структура якого включає суб'єктний склад, набір способів, форм та методів здійснення і пов'язана із процесом правореалізації учасниками правовідносин. До базових (комплексних) суб'єктів адміністративно-правового механізму реалізації державної антикорупційної політики України віднесено державу в особі її органів (посадових осіб) і громадянське суспільство у їх тісній взаємодії (підрозділ 2.1).

Окрему увагу дисертант приділяється розкриттю зовнішніх проявів змісту форм реалізації антикорупційної політики: 1) правотворча форма; 2) правозастосовна форма; 3) правове забезпечення функціонування суб'єктів антикорупційної діяльності; 4) вироблення антикорупційної доктрини (підрозділ 2.3, с. 147-149).

Акцентовується увага на тому, що говорячи про антикорупційну політику держави, як про діяльність уповноважених органів, дисертант досить влучно виділяє три основні види цієї діяльності: а) попередження корупції, в тому числі щодо виявлення та подальшого усунення причин корупції (профілактика корупції); б) виявлення, попередження, припинення, розкриття і розслідування корупційних правопорушень (боротьба з корупцією); в) мінімізація і / або ліквідація наслідків корупційних правопорушень (с. 168-169).

У дисертації встановлено, що при формуванні та реалізації антикорупційної політики необхідно звертати увагу на поєднання примусових та заохочувальних заходів; запровадження міжінституційних моделей виявлення, попередження та запобігання корупції; підвищення свідомість та правової культури громадян за рахунок антикорупційної профорієнтації; створення умов, які унеможливають легалізацію доходів, отриманих шляхом вчинення корупційних правопорушень; реформування

державної влади з метою мінімізації прямих контактів громадян з державними службовцями (с. 193).

Сформульовані конкретні пропозиції щодо внесення змін і доповнень до чинного адміністративного законодавства, що передбачають адміністративно-правові засади формування та реалізації державної антикорупційної політики в Україні.

З урахуванням викладеного, можна стверджувати, що новизна дисертації виявляється як у підході до вирішення визначеної мети та поставлених завдань, так і в запропонованому вирішенні наукової проблеми.

Варто підтримати здобувача у його спробі проаналізувати досвід країн, які протягом достатньо тривалого часу займають рейтингові місця у індексі сприйняття корупції Transparency International – Швеція, Фінляндія, Данія та Польща. Досить влучно є запропонована за шведською стратегією запроваджений відкритий доступ до інформації, яка застосовується до всіх рівнів державного управління (підрозділ 3.1).

Досить виваженими і обґрунтованими є пропозиції в частині підвищення якості та ефективності державної антикорупційної політики України в частині необхідності: законодавчого закріплення поняття «державна антикорупційна політика»; розробки та прийняти Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2020-2023 роки» з відповідною структурою; законодавчим урегулюванням адміністративних процедур щодо розробки та прийняття Антикорупційної стратегії; посилення участі громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики України; сформуванні належної кадрової політики у сфері реалізації державної антикорупційної політики; проведення подальшої деперсоніфікацію взаємодії публічних службовців з громадянами та організаціями (підрозділ 3.2).

Дисертація містить низку інших напрацювань теоретичного та практичного характеру, які є своєчасними і можуть бути використані науковцями та практичними працівниками для подальшого удосконалення

адміністративно-правових засад формування та реалізації державної антикорупційної політики в Україні.

Наукова і практична цінність дисертації

Наукове та практичне значення роботи полягає у тому, що сформульовані у дисертаційному дослідженні теоретичні положення, висновки та пропозиції використовуються та можуть бути використані: – науково-дослідній діяльності – положення та висновки дисертації становлять підґрунтя для подальших наукових досліджень, пов'язаних із розробкою адміністративно-правових засад формування та реалізації державної антикорупційної політики в Україні (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права); – правотворчій діяльності – для розробки проекту Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія)» на відповідний період, внесення змін до антикорупційного законодавства, що регулює засади формування та реалізації державної антикорупційної політики України (акт впровадження Інституту законодавства Верховної Ради України); – правозастосовній діяльності – для розробки пропозицій щодо удосконалення діяльності суб'єктів публічної влади, відповідальних за формування та реалізацію державної антикорупційної стратегії України; – освітньому процесі – для розробки методичних рекомендацій, написання навчальних посібників, підручників, монографій та викладання курсів «Адміністративне право України», «Адміністративна відповідальність» та інших спеціальних курсів із запобігання та протидії корупції, які викладаються у юридичних закладах вищої освіти (акт впровадження Національної академії внутрішніх справ).

Дискусійні положення та зауваження до дисертації

Відзначаючи теоретичну і практичну цінність дисертаційного дослідження Т.В. Фесенко, позитивно оцінюючи його в цілому, наголошую,

що окремі положення дисертації мають дискусійний характер, потребують більш глибокого дослідження та обґрунтування:

1. У підрозділі 1.4 «Правові засади реалізації державної антикорупційної політики України» здобувач, аналізує та виділяє підходи до структурної побудови правових засад державної антикорупційної політики. На мою думку, запропонована група нормативно-правових актів, які регламентують зазначені питання є не повною, оскільки поза увагою залишились нормативно-правові акти, органів місцевого самоврядування, територіальних органів влади тощо. Також, поза увагою дисертанта залишились питання, пов'язані із дослідженням судових рішень та можливість віднесення останніх до джерел права в цілому, та у сфері реалізації антикорупційної політики тощо.

2. У підрозділ 2.3 «Форми та методи реалізації державної антикорупційної політики України» виокремлено та досліджено основні форми реалізації державної антикорупційної політики України в контексті яких розкривається участь громадськості у запобіганні корупції, а тим самим реалізуються окремі напрями антикорупційної політики держави в цілому. Доцільно було в межах даного підрозділу розглянути межі громадського контролю щодо запобігання корупції в діяльності органів публічної адміністрації.

3. Цілком зрозуміло, що дисертаційна робота присвячена дослідженню адміністративно-правових засад формування та реалізації державної антикорупційної політики в Україні. Натомість, враховуючи навіть це, уявляється, що дисертація дещо перевантажена детальним розглядом суто теоретичних питань спрямованих на формування та реалізацію антикорупційної політики в цілому.

4. Так, у підрозділі 3.2 «Розвиток адміністративного законодавства в частині удосконалення механізмів реалізації державної антикорупційної політики України» дисертантом запропоновано адміністративні процедури прийняття Антикорупційної стратегії поділяти на три етапи: 1) розробка проекту нової Антикорупційної стратегії Національним агентством з питань

запобігання корупції та Кабінетом Міністрів України; 2) презентація проекту Антикорупційної стратегії у Верховної Ради України та, у разі необхідності, її подальше доопрацювання; 3) прийняття Верховною Радою України Антикорупційної стратегії на наступні роки. Потребує додаткового роз'яснення необхідність запровадження саме зазначених етапів прийняття стратегічного документу, тим паче в антикорупційному законодавстві вже прописаний відповідний алгоритм її прийняття.

5. Так, у підрозділі 3.2 «Розвиток адміністративного законодавства в частині удосконалення механізмів реалізації державної антикорупційної політики України» дисертантом доведено необхідність прийняття Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2020-2023 роки». Потребує додаткового роз'яснення необхідність розробки цього законодавчого акту та яку саме структуру автор пропонує для закріплення?

Утім, викладені зауваження мають переважно дискусійний характер і не впливають на загальну позитивну оцінку роботи та не знижують її достатній науковий рівень.

Висновок

Дисертація є самостійним доробком автора, посилання на наукові праці оформлені належно. Наукові статті, які опубліковані за темою дисертаційного дослідження у фахових виданнях, свідчать про якість проведеної роботи, базуються на особистих поглядах та результатах праці дисертанта.

Автореферат дисертації відповідає її змісту та повністю відображає основні положення і результати дослідження. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до встановлених вимог МОН України.

Виходячи з викладеного, можна стверджувати, що дисертація Т.В. Фесенко на тему «Адміністративно-правові засади формування та реалізації державної антикорупційної політики в Україні» містить наукові положення, сукупність яких у практично-прикладному аспекті забезпечує

підвищення ефективності державної антикорупційної політики держави та діяльності антикорупційних суб'єктів.

Дисертація відповідає паспорту спеціальності, вимогам, що висуваються МОН України до кандидатських дисертацій, Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а сам автор заслуговує на присудження йому наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 — адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**Офіційний опонент
Завідувач кафедри
державно-правових дисциплін
та адміністративного права
Центральноукраїнського державного
педагогічного університету
ім. Володимира Винниченка,
доктор юридичних наук, професор**


Є. Ю. Соболев

*Проректор
3 липня 2014 року*



С. Миколайчук