

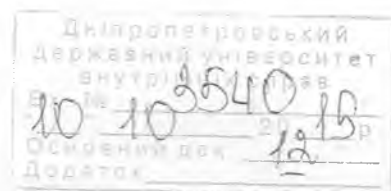
## ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора Шатрави Сергія Олександровича на дисертацію Ростовської Карини Валеріївни «Адміністративно-правові основи державної антикорупційної політики в Україні», подану на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

**Актуальність теми дослідження.** Корупція є однією із найнебезпечніших загроз правам людини, демократії, правопорядку, чесності та соціальній справедливості, вона перешкоджає економічному розвитку та загрожує належному і справедливому функціонуванню як держави та суспільства в цілому, так і підприємствам, установам, організаціям. Тому розв'язання проблеми корупції є одним із пріоритетних напрямків розвитку держави.

Життєздатність заходів із запобігання корупції безпосередньо залежить від ефективності антикорупційної політики держави, яка повинна бути дієвою, комплексною та функціональною. Водночас, формування та реалізація державної антикорупційної політики забезпечується відповідними адміністративно-правовими основами, фундаментом, який повинен бути досконалим, а процедури її вироблення формалізованими. Стрімкі зміни, що останнім часом відбулися у сфері протидії корупції поставили під сумнів досконалість та актуальність існуючого механізму її формування та вироблення, діяльності суб'єктів з реалізації її заходів, антикорупційного законодавства. Як наслідок, сьогодні склалася неоднозначна ситуація, коли держава начебто і намагається подолати корупцію, але робить це не ефективно.

Як зазначається у дисертації, причини та обставини такої безрезультатної діяльності всієї системи суб'єктів запобігання та протидії корупції є складними. Їх виявленням та аналізом займаються органи



публічної влади, інститути громадянського суспільства, наукові установи, міжнародні урядові та неурядові організації. Водночас усі вони констатують неефективність чинної системи запобігання та протидії корупції в Україні та вказують на недосконалість державної антикорупційної політики. Протягом усіх років незалежності в нашій державі здійснюється процес розроблення та реалізації державної антикорупційної політики, який відбувається шляхом розроблення антикорупційного законодавства, втілення антикорупційних програмних документів, прийняття різноманітних планів, стратегій та концепцій щодо їх реалізації. Однак з року в рік Україна посідає нижні позиції в міжнародних рейтингах як країна з високим рівнем корумпованості.

Ухвалення і впровадження державної антикорупційної політики стало обов'язковим для нашої країни. Однак, сьогодні в нашій державі немає належним чином скоординованої та в усіх аспектах обґрунтованої державної антикорупційної політики. Причинами цього є недостатня обізнаність у сфері корупційних проблем, відсутність законодавства, яке належним чином має регулювати процедури її формування, діяльність суб'єктів з її вироблення, взаємодію публічної влади між собою з реалізації заходів державної антикорупційної політики. Недосконалою є система оцінки стану та моніторингу за її виконанням.

Саме тому наукові дослідження з цих питань є актуальними, затребуваними та необхідними.

**Зв'язок роботи із науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційне дослідження виконано у межах Основних наукових напрямів та найважливіших проблем фундаментальних досліджень у галузі природничих, технічних і гуманітарних наук на 2014-2018 рр., затверджених Постановою Президії НАН України від 20 грудня 2013 р. № 179 (п. 3.4.2.5), Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016-2020 рр., затвердженої Постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 03 березня 2016 р., загальноуніверситетської наукової теми Дніпропетровського державного

університету внутрішніх справ «Теоретико-методологічні та прикладні проблеми державотворення та правотворення в Україні» (державний реєстраційний номер 0118U100436). Проблематика дисертації пов'язана з основними положеннями указів Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020» від 12 січня 2015 р. № 5/2015, «Про Стратегію національної безпеки України» від 26 травня 2015 р. № 287/2015.

**Ступінь обґрунтованості і достовірності наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.** Обґрунтованість та достовірність наукових положень, сформульованих у дисертації забезпечуються вдалою і продуманою логікою викладення матеріалу, широтою та різноманітністю опрацьованої джерельної бази, вмільм використанням різних методів наукового пізнання, веденням коректної наукової полеміки.

Основні наукові положення, висновки і рекомендації, викладені у дисертації, є теоретично обґрунтованими, що забезпечується застосуванням раціональної сукупності сучасних загальнонаукових та спеціальних методів і прийомів наукового пізнання.

Структура дисертаційного дослідження, запропонована дисертантом, є логічно-побудованою та ґрунтується на комплексному підході до вирішення проблем щодо з'ясування порядку прийняття та застосування попередніх рішень в державній митній справі, в тому числі й шляхом внесення конкретних змін до чинного законодавства та практики його застосування. Розділи дисертації поєднані загальною науковою метою і в них, відповідно до завдань дослідження, розкривається його об'єкт і предмет.

Здобувач опрацював значний масив загальнонаукової та спеціальної літератури, нормативних актів (438 джерел). Обґрунтованість власних наукових результатів підтверджується і тим, що автор робить висновки на підставі аналізу й зіставлення поглядів і концепцій інших науковців, а також використовує результати правозастосовної діяльності в галузі митної справи.

Висновки відповідають сутності розглянутих питань і відзначаються чіткістю викладених думок

Нормативну основу роботи становлять: Конституція України, нормативно-правові акти Верховної Ради України, акти Президента України та Кабінету Міністрів України, нормативні акти центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також міжнародні нормативно-правові акти, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України.

Емпіричну базу складають результати соціологічних досліджень, проведені вітчизняними та іноземними організаціями, рішення судів у сфері протидії корупції, що містяться в Єдиному реєстрі судових рішень України, статистичні дані Державної служби статистики України, відомості на офіційних веб-сайтах суб'єктів публічної адміністрації, правова публіцистика.

Зазначене вище свідчить, що сформульовані у дисертації наукові положення, висновки та рекомендації мають належний рівень обґрунтованості та достовірності.

Варто звернути увагу на те, що структура роботи побудована таким чином, що також дозволяє досягти обрану мету та виконати поставлені завдання і складається зі вступу, чотирьох розділів, які включають шістнадцять підрозділів, висновків до кожного розділу, загальних висновків до роботи та списку використаних джерел і додатків. Джерельну базу дослідження можна вважати цілком репрезентативною. Для виконання дисертації опрацьовано достатню кількість наукових та нормативних джерел. Кількість та якість використаних матеріалів, докладність їх аналізу створює передумови для забезпечення достатнього рівня достовірності та обґрунтованості дисертаційної роботи.

Винесені на захист положення характеризують роботу як комплексне монографічне дисертаційне дослідження, яке виконане дисертантом особисто. Авторські напрацювання Ростовської К.В. ґрунтуються як на

положеннях науки адміністративного права та нормах чинного законодавства України, міжнародних правових актів, так і показниках вітчизняного та зарубіжного досвіду антикорупційної діяльності.

**Наукова новизна одержаних результатів.** Дисертації Ростовської К.В. притаманний належний рівень наукової новизни. Положення з різним ступенем наукової новизни містяться у всіх чотирьох розділах дисертації.

Автор цілком логічно починає дисертаційне дослідження з розкриття методологічних засад дослідження державної антикорупційної політики. Автором правильно визначено методологію дослідження державної антикорупційної політики. Завдяки використанню як новітніх світоглядних підходів до вивчення державної антикорупційної політики, так і завдяки комплексу загальнонаукових методів дослідження, серед яких: моделювання, аналогія, системно-структурний, порівняльно-правовий, історико-правовий, логіко-юридичний, статистичний, методи системного аналізу, методи моделювання, аналізу та синтезу, автору вдалося отримати науково-обґрунтовані результати стосовно предмета дослідження.

В роботі зазначається, що сьогодні залишається актуальним питання наукового супроводу державної антикорупційної політики під час як її розроблення, так і реалізації. Обґрунтовано, що ефективність розроблення та реалізації державної антикорупційної політики напряму залежить від наукового, аналітичного та експертного забезпечення її заходів, тобто від постійного і системного наукового її супроводу. Визначено зміст та поняття наукового супроводу державної антикорупційної політики.

Досить точно в роботі зазначається (с. 79 дисертації), що незважаючи на підвищену увагу науковців до проблем протидії корупції, адміністративно-правові основи щодо розроблення та реалізації державної антикорупційної політики комплексно не досліджувалися. Деякі аспекти стосовно реалізації державної антикорупційної політики, шляхи удосконалення відповідного законодавства досліджені фрагментарно,

дослідження інших – уже застаріли і не враховують сучасний рівень корупції та існуючу в країні суспільно-політичну ситуацію.

У роботі підкреслюється (с. 121), що формування та реалізація ефективної державної антикорупційної політики вимагає законодавчого, інституційного, організаційного, матеріально-технічного, інформаційного, фінансово-економічного, кадрового тощо забезпечення та супроводу з одного боку, з іншого врахування різноманітних чинників політичного, історичного, ментального, культурного, поведінкового тощо. Між державною антикорупційною політикою та антикорупційною діяльністю публічної адміністрації існує взаємозв'язок, який проявляється у взаємодоповнюваності та взаємодії цих категорій, адже публічна адміністрація являється суб'єктом як формування, так і реалізації державної антикорупційної політики.

Цікавими є висновки щодо принципів державної антикорупційної політики (с. 206). На думку дисертантки, це закладені законодавцем у норми права основні засади, теоретичні ідеї та загальні положення державної антикорупційної політики, які визначають її сутність та використовуються у практичній діяльності суб'єктами антикорупційної діяльності. Одного знання про принципи державної антикорупційної політики недостатньо, потрібно бажання та вміння їх застосовувати суб'єктами антикорупційної діяльності, адже вони сприяють ефективній реалізації правових норм, які закладені в основу державної антикорупційної політики, являють собою загальні положення, на яких повинна ґрунтуватися діяльність суб'єктів її формування та реалізації.

Заслужують на увагу виокремлення та дослідження форм взаємодії суб'єктів формування та реалізації державної антикорупційної політики. Зокрема цікавими є такі форми формування державної антикорупційної політики, які запропоновані у дисертації, а саме: 1) проведення спільних колегій, оперативних нарад між керівниками Національного агентства запобігання корупції та центральних органів виконавчої влади, антикорупційних та інших державних органів з метою прийняття узгоджених

рішень щодо формування заходів державної антикорупційної політики; 2) проведення спільних нарад між структурними підрозділами Національного агентства запобігання корупції, Кабінету Міністрів України та комітетами Верховної Ради України з приводу узгодженості дій щодо формування заходів та прийняття державної антикорупційної політики; 3) створення окремих робочих груп з приводу узгодженості дій під час формування заходів державної антикорупційної політики; 4) надання Національним агентством запобігання корупції методичної та комплексної практичної допомоги у питаннях формування заходів державної антикорупційної політики; 5) обмін інформацією щодо стану корупції в Україні, умов та причин, які їй сприяють та пропозицій щодо їх усунення з метою врахування цих факторів при формуванні заходів державної антикорупційної політики; 6) підсумовування і розповсюдження досвіду спільної діяльності з формування державної політики.

Запропоновані у дисертації шляхи удосконалення законодавства щодо формування державної антикорупційної політики є цілком обґрунтованими (с. 305). Зокрема звертається увага на те, що потребують удосконалення правового регулювання: 1) адміністративні процедури прийняття формування державної антикорупційної політики на всіх рівнях; 2) нерегульованим є механізм моніторингу за виконанням юридичними особами публічного та приватного права державної антикорупційної політики; 3) нерегульованим є механізм моніторингу за виконанням юридичними особами публічного та приватного права за виконанням антикорупційних програм; 4) питання відповідальності керівників за невиконання заходів державної антикорупційної політики та антикорупційних програм; 5) спеціальних механізмів громадського контролю за виконанням державної антикорупційної політики та антикорупційних програм.

До здобутків дисертації можна віднести: зміни до Закону України «Про запобігання корупції»; запропонований механізм адміністративної процедури

розроблення державної антикорупційної політики який має таку структуру:

- 1) стадія підготовки проекту державної антикорупційної політики;
- 2) стадія розробки проекту антикорупційної політики;
- 3) стадія попереднього розгляду та узгодження проекту державної антикорупційної політики;
- 4) стадія прийняття та оприлюднення антикорупційної програми (с. 419-420); шляхи удосконалення інформаційно-аналітичної складової адміністративно-правового механізму державної антикорупційної політики. Запропоновано, з метою удосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення державної антикорупційної політики, створення єдиної Національної системи державного моніторингу корупції, завдяки якій: мають проводитися дослідження стану корупції в Україні; аналізуватися та співставлятися між собою результати досліджень стану корупції в Україні, які проводять міжнародні організації; узагальнюватиметься та аналізуватиметься стан виконання заходів Антикорупційної стратегії, антикорупційних програм; узагальнюватимуться Національним агентством запобігання корупції щомісячні та річні звіти про стан корупції та виконання антикорупційної політики держави; шляхи покращення стану взаємодії суб'єктів реалізації заходів державної антикорупційної політики можливе з використанням таких форм, як: 1) розробка та реалізація спільних планів та програм, спрямованих на виконання заходів державної антикорупційної політики; 2) взаємне інформування щодо стану та ефективності реалізації заходів державної антикорупційної політики; 3) створення робочих груп, проведення спільних нарад зацікавлених суб'єктів реалізації окремих заходів державної антикорупційної політики; 4) прийняття узгоджених рішень щодо виконання окремих заходів державної антикорупційної політики та антикорупційного законодавства; 5) проведення спільних заходів оцінки та моніторингу стану виконання державної антикорупційної політики; 6) видання спільних нормативно-правових актів, які регламентують взаємодію зацікавлених суб'єктів з реалізації державної антикорупційної політики; 7) спільне



вивчення проблем та надання допомоги з реалізації державної антикорупційної політики.

**Наукове та практичне значення роботи.** Виконана Ростовською К.В. наукова праця сприяє розв'язанню низки теоретичних і практичних питань, що мають важливе значення для вдосконалення законодавства, що регулює питання формування державної антикорупційної політики, діяльності уповноважених суб'єктів її реалізації.

Теоретичні положення і практичні рекомендації, які знайшли своє відображення в дисертації, можуть і в подальшому використовуватися у: законодавчій діяльності – під час удосконалення законодавства, що визначає адміністративно-правові основи державної антикорупційної політики в Україні (довідка Науково-дослідного інституту публічного права від 13 листопада 2018 року); практичній діяльності – для вдосконалення діяльності уповноважених суб'єктів розроблення та реалізації державної антикорупційної політики; освітній діяльності – під час викладання студентам вищих навчальних закладів дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративна відповідальність», «Корупція: протидія та відповідальність», у ході підготовки підрозділів підручників і навчальних посібників із відповідних навчальних дисциплін, а також статей і наукових повідомлень (довідка Науково-дослідного інституту публічного права від 15 листопада 2017 року, акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права від 25 квітня 2017 року); науково-дослідній сфері – для подальших наукових досліджень із відповідної тематики (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права від 10 жовтня 2018 року).

Необхідно підкреслити, що автореферат дисертації відповідає її змісту й повністю відображає основні положення і результати дослідження. Дисертація й автореферат оформлені відповідно до встановлених вимог.

**Повнота викладення матеріалів дослідження.** Основні положення та висновки дисертації викладено у тридцяти шести наукових публікаціях, серед яких монографія, двадцять чотири наукові статті (чотири з них у

наукових періодичних виданнях інших держав), опубліковані у наукових (електронних) фахових виданнях України, та одинадцять тез доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях, семінарах, круглих столах.

**Дискусійні положення та зауваження до дисертації.** Оцінюючи позитивно рецензовану роботу, необхідно вказати на наявність певних недостатньо аргументованих положень, дискусійних моментів, які мають своїм наслідком такі зауваження.

1. В науковій літературі переважно склалася думка, що державна політика – це цілеспрямована діяльність органів державної влади для вирішення суспільних проблем, досягнення й реалізації загальнозначущих цілей розвитку суспільства або його окремих сфер (В. Андріяш, О. Валецький, В. Ребкало, В. Тертичко, Л. Сморгунов, Т. Титаренко та інш.) У дисертаційному дослідженні державна політика трактується як комплекс заходів організаційно-правових, адміністративних, економічних, ідеологічних, освітньо-виховних та інших. На нашу думку спроби обґрунтувати державну антикорупційну політику як комплекс заходів, а не як об'єкт державно-управлінської діяльності антикорупційних органів, не зовсім вірно, тому що, як ми вважаємо, саме вони є базовими елементами процесу формування державної політики в сучасному демократичному суспільстві та її реалізації.

2. На стор. 207 дисертації зазначається, що принцип верховенства права означає, що при здійсненні протидії корупції людина, її права та свободи визнаються найважливішими соціальними цінностями та визначають зміст і спрямованість антикорупційної діяльності. Таке розуміння цього принципу є загальним, і не враховує, як цей принцип розуміти - як принцип державної антикорупційної політики (адже він саме міститься у переліку цих принципів), чи принцип діяльності суб'єктів формування та реалізації державної антикорупційної політики? В чому саме властивості цього принципу в аспектів предмету дослідження?

3. Досліджуючи у підрозділі 2.4 «Адміністративно-правові гарантії забезпечення державної антикорупційної політики» Ростовською К.В. робиться висновок, про те, що недостатнє розроблення поняття, ознак та видів адміністративно-правових гарантій забезпечення державної антикорупційної політики в теорії негативно позначається на законотворчому процесі, зумовлює прийняття невважених і суперечливих актів у сфері державної антикорупційної політики. Такий висновок потребує пояснення. Який зв'язок існує між проблемами вироблення державної антикорупційної політики та гарантіями її забезпечення?

4. У дисертації компетенцію суб'єктів державної антикорупційної політики, визначено через комплекс елементів, як предмет відання, повноваження та функції. Таке розуміння компетенції потребує уточнення, адже в теорії адміністративного права функції розуміють як напрями діяльності суб'єкта. Тому нелогічним уявляється такий елемент компетенції суб'єктів державної антикорупційної політики, як функція (чого політики? Чи діяльності?) (с. 272). Далі на с. 289 робиться висновок, що Під компетенцією суб'єктів формування та реалізації державної антикорупційної політики слід розуміти закріплені за відповідним органом публічної влади їх завдання, права та обов'язки (у тому числі відповідальність за наслідки виконання повноважень) щодо вироблення та впровадження заходів державної антикорупційної політики. Зазначені вище положення є неузгодженими між собою та потребують певних пояснень.

Компетенція є базовою теоретичною категорією адміністративного права, яка дозволяє повно та всебічно схарактеризувати конкретний суб'єкт публічного адміністрування. компетенція – це комплекс взаємопов'язаних елементів (мети, завдань, предмета відання та повноважень), що характеризує особливості діяльності конкретного суб'єкта публічного адміністрування, зумовлені його місцем у публічній адміністрації. Саме з цих позицій потрібно було б виходити, формулюючи поняття «компетенція».

5. Досліджуючи значно б виграло, якби на його сторінках окремі підрозділи було присвячено формам та методам діяльності суб'єктів формування державної антикорупційної політики.

**Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам.**  
Наведені зауваження не перешкоджають позитивному ставленню до виконаної науково-дослідницької роботи, а здійснений дисертантом творчий пошук заслуговує на повагу і безумовну підтримку.

Наведене вище дозволяє визнати дисертацію Ростовської Карини Валеріївни на тему «Адміністративно-правові основи державної антикорупційної політики в Україні» самостійною завершеною науковою працею, в якій отримані нові науково обґрунтовані результати, що вирішують важливу для науки адміністративного права наукову проблему - визначенню адміністративно-правових основ державної антикорупційної політики, а також пропозицій та рекомендацій з удосконалення законодавства у цій сфері.

Таким чином, дисертаційне дослідження «Адміністративно-правові основи державної антикорупційної політики в Україні» за своєю актуальністю, новизною та обґрунтованістю одержаних результатів повністю відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника, а її авторка – Ростовська Карина Валеріївна – заслуговує на присудження їй наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**Офіційний опонент:**

Професор кафедри  
адміністративної діяльності поліції  
Харківський національний  
університету внутрішніх справ,  
доктор юридичних наук, професор



С.О. Шатрава