

# ВІДГУК

офіційного опонента – кандидата юридичних наук,  
старшого наукового співробітника Плугатар Тетяни Анатоліївни на  
дисертацію Іванова Олександра Володимировича  
«Адміністративно-правовий статус Національного агентства з питань  
запобігання корупції», поданої на здобуття наукового ступеня кандидата  
юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і  
процес; фінансове право; інформаційне право

Вивчення змісту дисертації, автореферату дисертації та наукових праць  
О.В. Іванова дає підстави зробити висновок про актуальність обраної теми,  
достатній ступінь обґрунтованості та достовірності наукових положень і  
висновків, що виносяться на захист, їх практичну значущість, а також про  
глибокий аналіз теоретико-правових засад, характеристики елементів  
адміністративно-правового статусу, напрямів вдосконалення  
адміністративного законодавства щодо запобігання корупції, спрямованих на  
ефективне функціонування Національного агентства з питань запобігання  
корупції стосовно формування та реалізації державної антикорупційної  
політики.

*Актуальність теми дисертаційного дослідження* не викликає  
сумніву, оскільки корупція негативно впливає практично на всі сторони  
суспільного життя: економіку, політику, соціальну і правову сфери,  
управління, громадську свідомість, міжнародні відносини. Корупція як одна з  
найгостріших соціальних та політичних проблем сучасності становить собою  
загрозу демократії, реалізації принципу верховенства права, додержанню прав  
і свобод людини, національній безпеці, економічному та соціальному  
розвитку. Системний характер корупції в Україні визнано національними  
державними органами, міжнародними організаціями та підтверджується  
дослідженнями сприйняття поширеності та досвіду корупції серед населення.  
Неефективність існуючого інституційного механізму протидії корупційним  
проявам в Україні, у значній мірі обумовлено недостатньою теоретичною  
розробленістю у юридичній науці проблем, пов'язаних з вивченням джерел,  
причин, видів і способів виникнення корупційних правопорушень,  
дослідженням співвідношення поняття корупції з неправомірною вигодою та  
різними видами одержання незаконної винагороди, незаконного збагачення, а  
також дієвих механізмів запобігання і протидії корупції. З огляду на вказане  
важливого значення набуває дослідження діяльності органів, покликаних як  
забезпечувати формування та реалізацію державної антикорупційної політики,  
так і попереджувати, виявляти, припиняти, розслідувати й розкривати  
корупційні правопорушення. На відміну від спеціальних та правоохоронних  
органів, які виявляють та розслідують корупційні порушення, головна функція  
Національного агентства з питань запобігання корупції, як центрального  
органу виконавчої влади зі спеціальним статусом – запобігти їх виникненню.

|                   |     |         |
|-------------------|-----|---------|
| Вх. №             | 344 | 20 10   |
| кількість аркушів | 12  |         |
| осн. док.         | 2   | додаток |

Однак, незважаючи на ефективність реалізації Національним агентством з питань запобігання корупції своїх функцій, чимало питань залишаються не вирішеними та потребують відповідного адміністративно-правового регулювання. Крім того, наразі немає комплексного дослідження, присвяченого адміністративно-правовому статусу Національного агентства з питань запобігання корупції, характеристиці його елементної структури, практики впровадження позитивного зарубіжного досвіду та антикорупційних стандартів, що в комплексі було б спрямовано на вдосконалення адміністративно-правового регулювання запобігання корупції в Україні та ролі Національного агентства з питань запобігання корупції в цьому процесі.

Автором чітко визначені мета, завдання, об'єкт і предмет наукового дослідження. Теоретична розробка зазначених положень має велике практичне значення, оскільки буде сприяти розробці комплексних, системних заходів і механізмів щодо посилення протидії корупції в нашій державі, вдосконаленню антикорупційного законодавства України та діяльності спеціально уповноважених суб'єктів, що спрямована на реалізацію державної антикорупційної політики держави.

*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'ять 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 дисертації автор досліджує основоположні засади адміністративно-правового статусу Національного агентства з питань запобігання корупції та розкриває його особливості.

Підрозділі 1.1 «Місце Національного агентства з питань запобігання корупції у системі суб'єктів запобігання та протидії корупції і особливості його діяльності» присвячено висвітленню передумов створення ефективної інституційної системи запобігання і протидії корупції як основи впровадження антикорупційної реформи, шляхом утворення Національного агентства з питань запобігання корупції, Національного антикорупційного бюро України, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, Вищого антикорупційного суду.

Автор у підрозділі 1.2 на основі аналізу наукових підходів щодо визначення таких категорій як «правове регулювання», «система

законодавства», «правове забезпечення» розкриває правові основи діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції.

Розкриваючи у підрозділі 1.3 специфіку адміністративно-правового статусу Національного агентства з питань запобігання корупції як суб'єкта, що забезпечує формування та реалізацію антикорупційної політики держави автор здійснює теоретичне узагальнення підходів науковців до визначення таких категорій, як «статус», «правовий статус». На основі проведеного аналізу дисертант формулює авторське визначення поняття та елементного складу категорії «адміністративно-правовий статус Національного агентства з питань запобігання корупції».

Другий розділ складається з чотирьох підрозділів, у яких комплексно розкриті елементи адміністративно-правового статусу Національного агентства з питань запобігання корупції. Зокрема, автором визначено мету, завдання та принципи діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції, систематизовано його функції та повноваження, окреслено форми й методи діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції й охарактеризовано підстави та види юридичної відповідальності посадових осіб Національного агентства з питань запобігання корупції.

Іванов О.В. третій розділ присвячує вивченню міжнародного досвіду та досвіду деяких зарубіжних країн, на підставі чого формулює пропозиції щодо вдосконалення законодавства в аналізованій сфері. Зокрема, у підрозділі 3.1 «Суб'єкти запобігання корупції зарубіжних країн та засади їх діяльності» дисертантом з'ясовано особливості діяльності суб'єктів запобігання корупції в Канаді, США, Франції, Німеччині, Польщі, Сербії, Австрії, Великобританії, Бельгії. Автор вірно зазначає, що кожна країна має свою антикорупційну модель, яка складається із: системи антикорупційних суб'єктів з різною відомчою підпорядкованістю; антикорупційного законодавства; міжвідомчих координаційних органів; видів юридичної відповідальності за корупційні проступки.

Дисертантом у підрозділі 3.2 «Напрямки вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції щодо запобігання корупції» проаналізовано положення моніторингових звітів, програм реалізації положень Антикорупційної стратегії, соціологічні дослідження з питань діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції, виокремлено недоліки в його діяльності, які потребують першочергового вирішення та усунення. Автор обґрунтовує необхідність внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року в частині його доповнення статтями «Виключна компетенція НАЗК», «Основні принципи діяльності НАЗК», «Завдання НАЗК»; «Повноваження НАЗК», «Обов'язки посадових осіб НАЗК»; «Юрисдикція повноважень НАЗК». Запропоновано також внести зміни й уточнення до окремих статей, які регулюють правові засади організації та діяльності НАЗК.

Обрана структура дозволила авторів повною мірою дослідити предмет

дисертаційної роботи та з'ясувати авторський творчий задум, спрямований на визначення місця Національного агентства з питань запобігання корупції в системі суб'єктів запобігання та протидії корупції, шляхом виокремлення його особливих рис.

Винесені на захист положення характеризують роботу як комплексне дисертаційне дослідження, присвячене формулюванню пропозицій спрямованих на вдосконалення антикорупційного законодавства України та діяльності спеціально уповноважених суб'єктів, діяльність яких спрямована на реалізацію державної антикорупційної політики держави.

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 Національного агентства з питань запобігання корупції.

*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-правового статусу Національного агентства з питань запобігання корупції.

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 елементну структуру адміністративно-правового статусу Національного агентства з питань запобігання корупції.

Особливу цінність роботі надала приділена автором значна увага аналізу адміністративно-правового регулювання діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції щодо запобігання корупції, на основі якого запропоновано внесення змін до чинного законодавства.

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 та обґрунтовано необхідність прийняття Закону України «Про Національне агентство з питань запобігання корупції», який закріпить правові та організаційні основи функціонування Національного агентства з питань запобігання корупції, визначить адміністративно-правовий статус та його елементну структуру, окреслить міжвідомчу взаємодію з іншими органами державної влади щодо реалізації антикорупційної політики держави.

До позитивних моментів дисертаційного дослідження необхідно віднести проаналізовані погляди науковців щодо тлумачення понять «запобігання» та «протидія» (с. 25-34) та вироблене на його основі розуміння діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції щодо протидії корупційним проступкам.

Заслуговує на увагу і погляд дисертанта щодо визначення спеціальних ознак, до яких він відносить: 1) особливість правового забезпечення адміністративної діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції; 2) спеціальний статус центрального органу виконавчої влади; 3) спеціальний порядок підконтрольності; 4) характерну форму підзвітності; 5) особливий порядок призначення та звільнення голови та членів Національного агентства з питань запобігання корупції; 6) оперативну самостійність; 7) організаційну атрибутику; 8) особливу штатну оформленість; 9) превентивний характер діяльності; 10) міжвідомчу підпорядкованість; 10) гарантію діяльності та захисту від будь-якого незаконного впливу на прийняття управлінських рішень (с. 48).

Цікавим є визначення автором поняття «правові основи діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції» як законодавчо закріпленої системи норм права, які містяться у нормативно-правових актах різної юридичної сили та визначають правовий статус вказаного суб'єкта, його структуру, повноваження і компетенцію, особливості функціонування та основні напрямки діяльності у сфері запобігання корупції (с. 52).

Окрему увагу дисертант приділяє виокремленню основних напрямів діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції, до яких він відносить: 1. Діяльність з формування та реалізації державної антикорупційної політики; 2. Координація превентивної діяльності уповноважених суб'єктів в антикорупційній сфері; 3. Робота із законодавством та проектами нормативно-правових актів; 4. Діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції щодо запобігання політичній корупції; 5. Активне міжнародне співробітництво в антикорупційній сфері; 6. Превентивна діяльність щодо осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 7. Взаємодія із громадськістю (с. 63).

Акцентується увага на тому, що адміністративно-правовий статус Національного агентства з питань запобігання корупції можна визначити як обумовлену функціональним призначенням, законодавчо регламентовану сукупність його юридичних прав, обов'язків і гарантій, які реалізуються у рамках як адміністративних правовідносин, так і поза ними і відображають реальне становище та місце центрального органу виконавчої влади зі

спеціальним статусом у системі суб'єктів запобігання та протидії корупції, визначаючи при цьому специфіку його діяльності (с. 78).

У дисертації вперше поряд з метою діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції, визначено проміжні «цілі його діяльності» - як окремі показники перспективної діяльності превентивної антикорупційної інституції в певний проміжок часу на основі яких визначається система завдань, спрямованих на їх реалізацію, в частині досягнення загальної мети (с. 110).

Сформульовані конкретні пропозиції щодо внесення змін і доповнень до чинного адміністративного законодавства, що регламентують діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції. З урахуванням викладеного, можна стверджувати, що новизна дисертації виявляється як у підході до вирішення визначеної мети та поставлених завдань, так і в запропонованому вирішенні наукового завдання.

Варто підтримати здобувача у його спробі проаналізувати систему суб'єктів протидії корупції у зарубіжних країнах та визначити позитивні новації, які можуть бути запроваджені в антикорупційне законодавство та практичну діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції. Насамперед, виокремлено наступні особливості, доцільні для імплементації в національний антикорупційний механізм: 1) зміна підвідомчості державного органу боротьби з корупцією в напрямі усунення зовнішнього впливу на керівництво Національного агентства з питань запобігання корупції (досвід Великобританії, Франції); 2) розширити особливі повноваження Голови Національного агентства з питань запобігання корупції, в частині їх автономності (незалежності) від зовнішнього втручання вище стоячими посадовими особами під час виконання поставлених перед ним завдань та одноособовості у прийнятті окремих рішень (досвід Франції); 3) залучати представників від центральних органів виконавчої влади до розробки Антикорупційної стратегії в аспекті комплексного узагальнення галузевих проблем запобігання корупції; 4) затвердити процедуру подачі звітності по встановленим Антикорупційною стратегією напрямкам роботи спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції (досвід Польщі); 5) Науково-консультативного центру з міжвідомчим підпорядкуванням в частині замовлення тематики методичних розробок та наукових досліджень від суб'єктів запобігання корупції у напрямі ефективної реалізації їх інформаційно-аналітичних функцій (досвід Німеччини); 6) делегування повноважень, що стосуються превенції корупційних проступків урядовим підрозділам та їх державним службовцям (досвід Канади); 7) впровадити метод галузевої ідентифікації корупційних правопорушень (досвід Канади); 8) створення окремого координаційного органу (Міжвідомчої робочої групи з питань протидії корупції (досвід Австрії).

Дисертація містить низку інших напрацювань теоретичного та практичного характеру, які є своєчасними і можуть бути використані науковцями та практичними працівниками для подальшого удосконалення діяльності антикорупційних суб'єктів.

**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 – для подальшої розробки та удосконалення змістовного наповнення елементної структури адміністративно-правового статусу Національного агентства з питань запобігання корупції (Акт впровадження у науково-дослідну роботу Національної академії внутрішніх справ від 11.07.2019 р.); правотворчості – запропоновано пропозиції вдосконалення антикорупційного законодавства у напрямі ефективності діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції щодо реалізації антикорупційної політики держави (Акт впровадження Інституту законодавства Верховної Ради України від 28 грудня 2018 р. № 22/609-1-15); правозастосовній діяльності – щодо покращення діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції та інших спеціально уповноважених суб'єктів щодо реалізації антикорупційної політики держави; освітньому процесі – під час розроблення та викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право і процес», «Публічне адміністрування», «Порівняльне адміністративне право», «Адміністративна реформа в Україні», «Сучасні аспекти адміністративного права», «Публічна служба», «Порівняльне адміністративне право», «Актуальні проблеми адміністративного права і процесу» у підготовці підручників, навчальних та навчально-практичних посібників, методичних рекомендацій (Акт впровадження у освітній процес Національної академії внутрішніх справ від 12.07.2019 р.).

Водночас у рецензованій роботі є *певні твердження та висновки, що викликають сумніви й можуть слугувати підґрунтям дискусії під час захисту дисертації*. Зокрема:

1. У підрозділі 1.1 дисертант визначає систему суб'єктів запобігання корупції. При цьому зазначає, що остання складає сукупність об'єднаних, взаємопов'язаних і взаємодіючих один з одним державних та громадських інституцій, які на законних підставах набули повноважень щодо формування та реалізації антикорупційної політики держави. Робота тільки б виграла, якби дисертант приділив увагу видам та формам взаємодії Національного агентства з питань запобігання корупції з іншими суб'єктами запобігання корупції, шляхом визначення їх змісту та напрямів до законодавчого закріплення та практичної реалізації.

2. У підрозділі 1.1 дисертант формулює авторське визначення категорії «система антикорупційних суб'єктів» при цьому зазначає, що остання включає упорядковану єдність взаємодіючих судових, правоохоронних та інших суб'єктів публічної адміністрації, що безпосередньо або опосередковано приймають участь у формуванні та реалізації антикорупційної політики держави спрямованої на запобігання та протидію корупції та об'єднані низкою спільних ознак (сторінка 47).

З огляду на правову природу та обсяг компетенції в системі державних органів України Національному агентству відведено роль превентивної

антикорупційної інституції, відповідальної за формування та моніторинг реалізації антикорупційної політики в державі, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, здійснення фінансового контролю за майновим станом публічних службовців та моніторингу їх способу життя, державне фінансування політичних партій та реалізацію інших, визначених Законом України «Про запобігання корупції» та міжнародними зобов'язаннями України, превентивних антикорупційних механізмів. Вважаємо, що автору варто було в рамках окремого підрозділу приділити увагу саме взаємодії судових, правоохоронних та інших державних органів, що безпосередньо або опосередковано приймають участь у формуванні та реалізації антикорупційної політики держави.

3. У підрозділі 2.1 дисертант виокремлює завдання запобігання корупції в органах Національного агентства (сторінка 117-118). Серед яких наведені наступні: 1) формування та реалізація державної антикорупційної політики; 2) організація роботи із запобігання та виявлення корупції у державних органах та органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах та організаціях; 3) моніторинг дотримання законодавства про конфлікт інтересів та інших обмежень щодо запобігання корупції; 4) здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо фінансування політичних партій, дотриманням встановленого порядку надходження та використання коштів виборчих фондів, вжиття заходів щодо осіб, в діяннях яких є ознаки правопорушень у цій сфері; 5) організаційне та кадрове забезпечення діяльності Національного агентства; 6) координація антикорупційних заходів та погодження антикорупційних програм на локальному рівні; 7) організаційно-методичне забезпечення застосування законодавства щодо запобігання корупції; 8) співпраця з викривачами корупційних правопорушень; 9) координація співпраці з державними та неурядовими організаціями іноземних країн та діяльності, спрямованої на виконання міжнародних зобов'язань. В цілому підтримуючи позицію дисертанта, доцільно було б, також доповнити цей перелік таким завданням як: координація співпраці між суб'єктами запобігання корупції; ініціювання та сприяння у розробці дорожньої карти реалізації антикорупційної політики держави тощо.

4. Однією із головних науково-теоретичних позицій дисертанта є необхідність внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» в частині його доповнення окремими статтями: Ст. «Виключної компетенції НАЗК»; Ст. «Основні принципи діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції»; Ст. «Завдання Національного агентства»; Ст. «Повноваження Національного агентства»; Ст. «Обов'язки посадових осіб НАЗК»; Ст. «Юрисдикція повноважень Національного агентства з питань запобігання корупції». Поряд з цим запропоновано внесення змін та уточнень до окремих статей, які регулюють правові основи організації та діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції. На нашу думку, дисертанту слід було не лише декларативно зазначити про необхідність внесення змін до зазначеного законодавчого акту шляхом доповнення його

окремими статтями, але обґрунтувати та охарактеризувати кожен із запропонованих статей.

Викладені вище міркування та зауваження викликані інтересом до дисертаційного дослідження, новизною та актуальністю питань, порушених автором. Вони можуть становити певну основу для подальшого плідного дослідження теми, бо у своїй більшості мають дискусійний характер і суттєво не впливають на позитивну оцінку дисертаційної роботи та не знижують її достатній науковий рівень.

**Висновок щодо відповідності дисертації вимогам «Порядку присудження наукових ступенів».** Зміст дисертаційної роботи висвітлений достатньо повно, виклад запропонованих у роботі положень ґрунтуються на глибокому опрацюванні літературних джерел за проблематикою дисертаційного дослідження. Загалом 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.

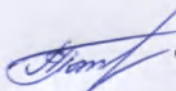
Автореферат дисертації відповідає її змісту та повністю відображає основні положення і результати дослідження. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до встановлених вимог МОН України.

Виходячи з викладеного, можна стверджувати, що дисертація О.В. Іванова «Адміністративно-правовий статус Національного агентства з питань запобігання корупції» містить наукові положення, сукупність яких у практично-прикладному аспекті забезпечує підвищення ефективності діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції та удосконалення змісту елементної структури його адміністративно-правового статусу.

Дисертація відповідає паспорту спеціальності 12.00.07, вимогам, що висуваються МОН України до кандидатських дисертацій, Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567 (зі змінами), а сам автор Іванов Олександр Володимирович заслуговує присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

#### **Офіційний опонент**

**кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,  
учений секретар секретаріату Вченої ради  
Державного науково-дослідного інституту  
Міністерства внутрішніх справ України**

 **Тетяна ПЛУГАТАР**

