

## ВІДГУК

офіційного опонента - доктора юридичних наук, доцента

**Короєда Сергія Олександровича -**

**на дисертаційну роботу Глушка Євгенія Валентиновича**

**«Адміністративно-правове забезпечення участі громадськості у протидії корупції», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право**

*Актуальність дисертаційного дослідження.* Корупція є однією з найактуальніших соціальних проблем сучасності, вирішення якої є надзвичайно важливою справою. Можна стверджувати, що корупція як антисупільне явище впливає на темпи розвитку економіки держави, владу та суспільство в цілому. Те, що декілька років тому здавалося неможливим, сьогодні стало реальністю, яка негативно впливає на всі сторони життя України. Корупція - складне антисоціальне явище. Багато століть вона «супроводжує» економічний і культурний розвиток усіх країн світу. Масштаби і наслідки процесів корумпованості в усіх державах світу вимагають від відповідних державних і міжнародних установ та організацій постійного і поглибленого аналізу її причин з метою нейтралізації та розробки заходів щодо подолання.

Першорядне значення в протидії корупції як пріоритетної задачі державної політики, надається усуненню прямих і непрямих причин корупції. Зміст цих причин пов'язано з цілим комплексом правових, соціально-політичних, економічних і інших умов, що характеризують політикові і соціально-економічному станові держави. Однак, незважаючи на існування численних форм корупції у правовому відношенні корупція становить сукупність різних за характером та ступенем суспільної небезпеки, але єдиних за своєю суттю корупційних діянь, інших правопорушень (кримінальних, адміністративних, цивільно-правових, дисциплінарних), а також порушень етики поведінки посадових осіб, пов'язаних із вчиненням цих діянь.

Запобігання та протидія корупції не може здійснюватись у вільному режимі, з огляду на це, державою та суспільством розроблено механізми контролю за недопущенням корупції в публічному управлінні, що, як наслідок, дозволяє розглядати останнє в якості об'єкту контролю взагалі та громадського контролю

зокрема. Так, громадськість може та повинна бути включена до системи суб'єктів, задіяних у протидії корупції, через призму конституційних положень «народ є єдиним джерелом влади в Україні», «народ здійснює владу безпосередньо».

У цих умовах особливого значення набуває всебічне та комплексне дослідження адміністративно-правового забезпечення участі громадськості у протидії корупції. Дисертація Є.В. Глушка якраз і демонструє такий комплексний підхід до аналізу зазначеної тематики та до вирішення існуючих в цій сфері проблем і є актуальним та перспективним в науці адміністративного права.

Актуальність обраної теми дисертаційного дослідження, його новаторський характер підкреслює зв'язок роботи із науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконане відповідно до Пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2015 року, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 07 вересня 2011 року №942, Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2011-2015 роки, затверджених постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 24 вересня 2010 року № 14-10. Тема дисертаційного дослідження сформульована відповідно до вимог Закону України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки», положень Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, затвердженої Указом Президента України від 24 березня 2012 року № 212/2012, а також Планів науково-дослідної роботи Університету сучасних знань.

*Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.* Робота, запропонована Є.В. Глушко, характеризується системним підходом до предмету дослідження. Структурно дисертація складається із вступу, двох розділів, нерозривно пов'язаних між собою, висновків, списку використаних джерел і додатків. Структура повністю відповідає цілям і завданням дослідження, дозволяє послідовно розглянути всі проблеми, визначені автором. Обґрунтованість положень, сформульованих у дисертації, підтверджується також критичним аналізом наявних літературних

джерел юридичного спрямування з проблематики адміністративно-правового забезпечення участі громадськості у протидії корупції.

Високий ступінь вірогідності і наукової обґрунтованості результатів виконаного дослідження забезпечено також використанням відповідних наукових методів - діалектичного, системно-структурного, логіко-семантичного, порівняльно-правового та ін. Все це дозволило здобувачеві сформулювати ряд важливих наукових положень, висновків та рекомендацій.

Так, в дисертації проаналізовано положення сучасної правової доктрини, законодавства України та зарубіжних країн щодо визначення поняття, сутності та громадськості; з'ясовано систему суб'єктів протидії корупції та місце громадськості у ній; вивчено зарубіжний досвід у сфері залучення громадськості до протидії корупції; проаналізовано нормативне забезпечення участі громадськості у протидії корупції в Україні; вивчено форми та процедури діяльності громадськості у сфері протидії корупції; з'ясовано особливості взаємодії громадськості з правоохоронними органами України у сфері протидії\* корупції; висловлено пропозиції, спрямовані на підвищення ефективності адміністративно-правового механізму участі громадськості у протидії корупції в Україні.

В дослідженні окреслено шляхи вдосконалення механізму адміністративно-правового забезпечення участі громадськості у протидії корупції, основними з яких є: 1) пропозиції внести зміни до Законів України «Про громадські об'єднання» та «Про запобігання корупції»; 2) віднесення до джерел права у сфері залучення громадськості в процесі протидії корупції, яку становлять Конституції України, рішень і висновків Конституційного Суду України, ратифікованих міжнародних договорів, рішень Європейського суду з прав людини, законів України, правових позицій Верховного Суду України, підзаконних актів з питань участі громадськості у протидії корупції; 3) запровадження таких нових інструментів діяльності громадськості у протидії корупції, як спеціалізований громадський орган та місцеві уповноважені з прав людини.

*Достовірність і новизна наукових положень, висновків і рекомендацій,*

*сформульованих у дисертації* не викликає сумнівів. Положення дисертації реально ґрунтуються на об'єктивних теоретичних дослідженнях, висновки є достовірно обґрунтованими та базуються на теоретичних судженнях автора і матеріалах практики. Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що дисертація є одним із перших комплексних досліджень адміністративно-правового забезпечення участі громадськості у протидії корупції.

У результаті проведеного наукового дослідження сформульовано низку нових наукових положень і висновків, запропонованих особисто здобувачем. Дисертантом проаналізовано значний масив спеціальної наукової правової\* літератури, присвяченої проблемним питанням адміністративно-правового забезпечення участі громадськості у протидії корупції.

Характерною рисою дисертаційного дослідження є його теоретико-прикладна спрямованість. Висвітлені автором пропозиції застосовані: у правотворчості - висновки, пропозиції та рекомендації, сформульовані в дисертації, закладуть наукове підґрунтя для подальшого реформування національного законодавства у сфері протидії корупції (акт впровадження Комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності від 30 грудня 2015 року); у правозастосовній діяльності - використання одержаних результатів дозволить забезпечити подальше реформування діяльності відповідних державних та громадських інституцій у сфері протидії корупції, що сприятиме формуванню одноманітності форм і процедури діяльності громадськості у сфері протидії корупції (акт впровадження Навчально-методичного центру перепідготовки та підвищення кваліфікації спеціалістів з питань фінансового моніторингу в сфері боротьби з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом і фінансуванням тероризму від 02 листопада 2015 року); у навчальному процесі - положення і висновки дисертації покращать рівень та глибину опанування студентами (курсантами) юридичних навчальних закладів правових норм, що регламентують діяльність громадськості у сфері протидії корупції; можуть бути використані при підготовці підручників і навчальних посібників з курсу

«Адміністративне право» (акт впровадження Університету сучасних знань від 24 грудня 2014 року).

Заслуговують на увагу наступні положення дисертації:

- встановлено, що громадськість - це особа права, у тому числі громадське об'єднання, не наділена публічно-владними повноваженнями та комерційною спрямованістю, яка самостійно або спільно з іншими особами забезпечує формування соціального базису для демократії, заохочення політичної підзвітності, підтримку соціального діалогу, взаємної довіри та взаємодії;

- розкрито систему органів публічної адміністрації, задіяних у протидії корупції (за сферами компетенції антикорупційного спрямування): органи, що здійснюють формування та реалізацію державної антикорупційної політики; координаційні функції; правоохоронну діяльність (основна компетенція, допоміжні органи); запобіжно-забезпечувальну діяльність; контрольно-наглядову діяльність; правосуддя;

- деталізовано структуру самої громадськості у відповідному аспекті. У цьому контексті важливу роль відіграють організовані та неорганізовані форми громадськості, оскільки реалізація процедур у межах антикорупційної діяльності обумовлена компетенційними характеристиками структурних елементів громадськості й об'єктним критерієм (публічною адміністрацією та суспільними утвореннями, протидія корупції в яких здійснюється з боку запропонованих вище форм громадськості). Так, неорганізовані форми стосуються участі окремих фізичних осіб (насамперед громадян) із власними інтересами повністю або частково приватного характеру чи ситуативно-спільними інтересами публічного спрямування представників визначеної соціальної страти, жителів окремої громади і т.п. Організовані ж форми представлені групами фізичних осіб, громадськими об'єднаннями, громадськими ініціативами та рухами, юридичними особами приватного права, професійними спілками, товариствами захисту прав споживачів, різноманітними асоціаціями, науковими організаціями та установами, освітніми установами та організаціями, творчими спілками, національно-культурними товариствами, благодійними фондами, волонтерськими

організаціями, самоврядними структурами, політичними партіями на перших етапах свого існування, поки вони не входять до механізмів здійснення влади, релігійними організаціями в межах відповідних конфесій тощо.

Цікавим, з одного боку, і корисним для подальших досліджень, є зроблений висновок на с 94 дисертації про те, що громадськість виступає своєрідною противагою державі, що однак орієнтується на взаємовигідне та безконфліктне існування з нею. Зазначена форма взаємостосунків, у свою чергу, вимагає формування інституту їх кореспондуючих прав та обов'язків із приводу запобігання та протидії корупції, оскільки у протилежному випадку члени громадянського суспільства будуть розглядатися в якості підпорядкованих державі суб'єктів, а не повноправних учасників відповідних відносин.

Цікавою є позиція автора, що громадянське суспільство повинно забезпечувати реалізацію індивідуальних і колективних прав громадськості на підставі оновленої парадигми відносин відповідно до діючого соціального діалогу, інформативної кампанії, співпраці на самоврядному рівні, освітньої діяльності та ін. Тут простежується тісний взаємозв'язок «чистих» адміністративно-правових відносин з інформаційно-правовими (забезпечення активного та пасивного права на інформацію), що справляє істотний вплив на форми та процедури участі громадськості у цих процесах, (с. 95).

Слід підтримати позицію дисертанта про необхідність введення у вітчизняний юридичний обіг такої категорії як «інструменти діяльності діяльності громадськості з протидії корупції», під якою він розуміє комплекс процедур, форм і методів участі представників громадянського суспільства, що має на меті ефективно регламентувати суспільні відносини антикорупційного спрямування для гарантування верховенства права, отримання суспільно корисного результату в аспекті імплементації соціальних цінностей, стабілізації соціально-економічної ситуації в країні (с. 137).

Досить обґрунтованою є позиція Є.В. Глушка про виділення та дослідження базові інструменти у галузі запобігання та протидії корупції: доступу до публічної інформації, звернення громадян, внесення пропозицій суб'єктам права

законодавчої ініціативи, участі в заходах із питань запобігання та протидії корупції, проведення громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, проведення досліджень, у тому числі наукових, соціологічних тощо, із питань запобігання та протидії корупції, інформування населення, громадського контролю (с. 138-160).

Заслуговує на схвальну оцінку висновок автора про те, що взаємодія громадськості з правоохоронними органами у сфері протидії корупції спирається на інституційно-функціональні та процедурно-процесуальні аспекти введення в обіг механізму, спрямованого на розв'язання проблем, пов'язаних із подоланням корупції, відчуженості між державним і громадським секторами, а також на задоволення публічного інтересу з підтримання правопорядку та забезпечення балансу з інтересами окремих осіб і різних соціальних груп (с. 176).

Позитивно слід оцінити висновок автора про те, що підвищення ефективності адміністративно-правового механізму участі громадськості у протидії корупції в Україні має спиратися на вдосконалення законодавства у сфері боротьби з цим явищем, яке, по-перше, повинно полягати у формуванні потрібного правового підґрунтя, по-друге, у вдосконаленні вже діючих актів щодо попередження корупційних діянь. Насамперед це стосується законодавчого рівня правового регулювання, хоча не виключено й покращення підзаконної правової бази особливо в аспекті імплементації законодавчих положень і на сучасному етапі в прийнятті державними органами відповідних нормативно-правових актів (с. 206).

У результаті проведеного дисертаційного дослідження автором сформульовано ряд висновків, спрямованих на удосконалення адміністративно-правового забезпечення участі громадськості у протидії корупції.

У цілому дисертація носить завершений характер, мета дослідження досягнута, завдання роботи виконані.

*Повнота викладу наукових положень дисертації в опублікованих працях.* Основні положення роботи знайшли відображення в шести наукових статтях, опублікованих у фахових виданнях із юридичних дисциплін, у тому числі

у двох наукових виданнях, проіндексованих в міжнародних наукометричних базах, а також у чотирьох тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Автореферат у цілому відображає зміст дисертації.

**Дискусійні положення та зауваження до дисертації.** В цілому високо оцінюючи зміст дисертаційного дослідження, слід відмітити низку зауважень та недоліків.

1. Аналізуючи нормативно забезпечення участі громадськості у протидії корупції в Україні (підрозділ 2.1. дисертації), дисертант замалу увагу приділяє питанням наявності цілого ряду проблем, пов'язаних з його формуванням, систематизацією, узгодженням. Між тим, окреслені проблемні питання є невід'ємною частиною будь-якої правової наукової роботи, а тому, за логікою дослідження вони мали б стати предметом особливої уваги автора.

2. Хоча запропоноване дисертантом оформлення роботи у цілому заслуговує позитивної оцінки, слід все ж вказати, що з урахуванням логіки обраної для дослідження теми, у підрозділі 2.2 другого розділу дисертації «Форми та процедури діяльності громадськості у сфері протидії корупції» доцільно було б передбачити окремий параграф, присвячений вимогам, що висуваються до адміністративних актів у сфері протидії корупції. Адже з позиції презумпції дійсності адміністративних актів у протидії корупції їхня дія пов'язана із комплексом вимог, що висуваються до них.

3. Враховуючи, по-перше, євроінтеграційні прагнення України, а, по-друге, реальні кроки нашої держави щодо виваженої адаптації національного законодавства до законодавства Європейського Союзу, бажано було б в дисертації більше уваги приділити саме досвіду ЄС щодо адміністративно-правового забезпечення участі громадськості у протидії корупції.

4. У п.2.4. автор виділяє такий новий інструмент діяльності громадськості у протидії корупції, як інституту адміністративного договору в спільній діяльності з боку правоохоронних органів і громадськості. Але не обґрунтовує свою позицію. Відповідно виникає запитання, з чим пов'язана необхідність його використання, які його ознаки?



5. На мою думку, не достатньо систематизованими представлені основні напрямки підвищення ефективності адміністративно-правового механізму участі громадськості у протидії корупції в Україні.

**Висновок щодо відповідності дисертації встановленим законодавством вимогам.** Зміст дисертаційної роботи висвітлений достатньо повно, виклад запропонованих в роботі положень базується на ґрунтовному опрацюванні літературних джерел з проблематики дисертаційного дослідження. Автор сформулював свої висновки, які здатні стати значним внеском у розвиток вітчизняної науки адміністративного права. В цілому дисертація Є.В. Глушка є самостійним, завершеним науковим дослідженням, яке присвячено адміністративно-правовому забезпеченню участі громадськості у протидії корупції.

Таким чином, підсумовуючи, слід зазначити, що дисертація «Адміністративно-правове забезпечення участі громадськості у протидії корупції» є завершеною працею, в якій отримані нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності вирішують конкретну наукову проблему, а її автор - Євгеній Валентинович Глушко заслуговує на присудження йому наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; Інформаційне право.

**Офіційний опонент:**

Завідувач кафедри правознавства  
Полтавського інституту економіки і права  
Відкритого міжнародного університету  
розвитку людини «Україна»,  
доктор юридичних наук

^-Ss~~~7~y<  
/^^OI^B~~ y^>  
^i^N\*^^^lf/^^

Короєд С.О.

