

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, доцента Христинченко Надії Петрівни – на дисертацію Ключка Івана Олексійовича «Органи прокуратури України в системі суб'єктів протидії корупції: адміністративно-правовий аспект», подане на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дисертаційного дослідження. Реформування органів прокуратури, яке на цей час втілюється у внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя), зокрема її ст. 131-1, визначили функції та завдання цього правоохоронного органу держави. Однак, слід вказати, що, на жаль, один і доволі важливий напрям діяльності цих органів, яким є протидія корупції, ще і досі не отримав свого належного організаційно-правового закріплення та реалізації у законодавстві. І це негативно впливає на ефективність діяльності органів прокуратури щодо протидії корупційним правопорушенням. Створення у 2015 році в складі прокуратури України Спеціалізованої антикорупційної прокуратури також не вирішило всі питання. Посилання у ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» на те, що органи прокуратури відносяться до числа спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, та наступна регламентація правових та організаційних засад функціонування системи органів запобігання корупції в Україні в цьому законі також не забезпечили формування належного підґрунтя для ефективної діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції. І можна погодитися із здобувачем у тому, що незважаючи на наявність наукових праць, присвячених діяльності державних органів у сфері протидії корупції, спеціальні комплексні дослідження, в яких визначаються місце та особливості органів прокуратури в системі суб'єктів протидії корупції, і які ґрунтуються на оновленому законодавстві у цій сфері, є недостатніми, а тому існує необхідність удосконалення діяльності органів прокуратури України з протидії корупції, зокрема шляхом проведення комплексного дослідження адміністративно-правових засад діяльності цих органів з протидії корупції, визначення їх місця

СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ
УНІВЕРСИТЕТ
(Штамп №1)
Вх. № 1124
" 13 " КВІ 2018 20 р.

та особливостей у системі інших суб'єктів протидії корупції (с. 15-16). І з автором у цьому слід погодитися, адже саме закріплення статусу органів прокуратури як спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, визначення форм та методів їх діяльності щодо протидії корупції, впорядкування питання організації їх діяльності щодо протидії корупції здійснюється саме завдяки адміністративно-правовому забезпеченню такої діяльності цього правоохоронного органу. Таким чином, наведене, на думку офіційного опонента, свідчить про актуальність теми дослідження І.О. Ключка, а також його значення для подальшого розвитку юридичної науки та правозастосовної практики у сфері діяльності органів державної влади щодо протидії корупції.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Наукова робота виконана відповідно до основних положень Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 роки, затвердженої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р., Пріоритетних напрямів наукових досліджень Університету сучасних знань на 2017–2022 рр. (протокол Вченої ради Університету сучасних знань № 3 від 08.12.2016) (с. 16), що додатково підтверджує актуальність обраної автором теми дослідження.

Тема роботи і наведені автором міркування щодо її актуальності та необхідності розробки, з якими слід погодитися, означили його **мету**, яка полягає в тому, щоб з урахуванням надбань правової науки, результатів аналізу діяльності органів прокуратури розкрити особливості адміністративно-правових засад діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції і запропонувати науково обґрунтовані пропозиції для їх удосконалення (с. 16). Задля забезпечення її досягнення автором були сформульовані **завдання дослідження**, які в цілому забезпечили не тільки змістовний теоретичний аналіз досліджуваних об'єкту та предмету (с. 17), а й опрацювання низки

теоретичних і практичних висновків та рекомендацій, що сприяло змістовному розкриттю основних положень теми роботи. Як свідчить ознайомлення із текстом дисертаційного дослідження всі завдання виконанні автором повно та на належному науковому рівні. У результаті проведеного дослідження здобувачем сформульовано низку нових концептуальних наукових положень та висновків (с. 18-22, 188-194).

Обґрунтованість і достовірність наукових положень дисертації: забезпечується завдяки застосуванню автором сучасних загальнонаукових та спеціальних методів і прийомів наукового пізнання (гносеологічного, компаративного аналізу, методу структурно-функціонального аналізу, статистичного аналізу та інших) (с. 17-18). Крім того, належний ступінь наукової обґрунтованості і достовірності результатів дослідження забезпечено завдяки використанню здобувачем наукових праць фахівців у галузі філософії, теорії управління, загальної теорії держави і права, адміністративного права, інших галузевих правових наук, у тому числі зарубіжних дослідників. Належними слід визнати нормативну основу, емпіричну і джерельну бази дослідження.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дослідження І.О. Клочка є однією з перших спроб, з набуттям чинності новою редакцією Закону України «Про прокуратуру», комплексно, з використанням сучасних методів пізнання визначити зміст адміністративно-правових засад діяльності органів прокуратури з протидії корупції, їх місце та особливості в системі інших суб'єктів протидії корупції та виробити авторське бачення напрямків їх удосконалення.

Так, заслугове на підтримку наведене автором в результаті аналізу системи спеціально уповноважених на здійснення діяльності в сфері протидії корупції органів бачення ролі та місця органів прокуратури, де їх функціонування, як слушно зауважує здобувач, сприяє забезпеченню законності діяльності інших суб'єктів протидії корупції, а також повноті та своєчасності прийнятих ними заходів протидії корупції (с. 39). На цій підставі протидію

корупції, як один із напрямів діяльності органів прокуратури, автором визначено як систему дій, заходів, методів і способів їх здійснення, які застосовуються відповідними відділами і управліннями або окремими прокурорами, що спеціалізуються на протидії корупції, з метою запобігання або зниження рівня корумпованості публічної влади і забезпечення законності діяльності інших суб'єктів у сфері протидії корупції, а також координації їх дій в даному напрямку (с. 39). І з цим висновком можна погодитися, адже він дає системне уявлення про зміст, характер та організаційні форми реалізації діяльності щодо протидії корупції органами прокуратури.

Цілком справедливо автором в цьому контексті також зазначається, що роль та місце органів прокуратури в системі інших суб'єктів протидії та запобігання корупції визначається наступним: по-перше, законодавством України органи прокуратури віднесені до спеціально уповноважених суб'єктів; по-друге, в структурі органів прокуратури утворюються відділи або призначаються прокурори, які спеціалізуються на провадженні антикорупційних заходів; по-третє, у функціональному аспекті органи прокуратури мають становище координатора та виконують функцію нагляду за діяльністю інших суб'єктів у цій сфері (с. 56). Але, як слушно зауважує автор, і в чому з ним слід погодитися, важливим у діяльності органів прокуратури у цій сфері є належне правове забезпечення їх діяльності щодо протидії та запобігання корупції (с. 56).

Щодо питання правових засади протидії корупції в Україні та уточнення серед них місця адміністративно-правового регулювання автор обґрунтовано підкреслює, що цей вид регулювання займає особливе місце у системі правових засад протидії корупції в Україні, оскільки саме в актах адміністративного законодавства визначаються організаційні та управлінські основи антикорупційної діяльності уповноважених суб'єктів, регламентуються адміністративно-правові відносини, що виникають у цій сфері (с. 56). Як висновок, дослідження цього питання, здобувач не тільки наводить визначення взаємопов'язаних понять «адміністративно-правові засади протидії корупції» (с.

74) та «адміністративно-правове регулювання діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції» (с. 76), з яким слід погодитися, а й пропонує власне бачення значення адміністративно-правового регулювання у системі правових засад протидії та запобігання корупції органами прокуратури, яке полягає у тому, що акти адміністративного законодавства: 1) визначають ключові терміни та поняття, які забезпечують однакове їх розуміння та застосування; 2) закріплюють адміністративні повноваження, функції органів прокуратури, а також методи і засоби протидії та запобігання корупції; 3) визначають засади адміністративної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, порядок здійснення провадження у справах про корупційні правопорушення; 4) регламентують внутрішньоорганізаційні засади протидії корупції у системі органів прокуратури; 5) уточнюють процесуальні аспекти реалізації органами прокуратури повноважень щодо протидії та запобігання корупції (с. 76).

Позитивно можна оцінити результати дослідження автором питання змісту адміністративно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції. Так, ним поглиблено бачення системи елементів організаційного механізму діяльності цих органів щодо протидії корупції, який на його думку, яку можна підтримати, складають: 1) організаційні акти забезпечення діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції; 2) суб'єкти здійснення діяльності щодо протидії корупції; 3) розподіл повноважень між різними структурними підрозділами органів прокуратури щодо протидії корупції; 4) фінансове, інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності щодо протидії корупції; 5) планування такої діяльності; 6) координація діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції; 7) контроль за діяльністю органів прокуратури щодо протидії корупції (с. 80). Продовженням отриманих результатів стало змістовне дослідження питання форм та методів діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції (с. 93-109), де отримані в наслідок його проведення висновки забезпечують формування цілісного бачення системи форм діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції, до числа яких автором віднесено: 1) координаційна; 2)

організаційно-правова; 3) адміністративно-наглядова та контрольна; 4) юрисдикційна; 5) аналітично-облікова (с. 98-100). Наведено автором і бачення змісту поняття «методи діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції», які в роботі небезпідставно охарактеризовано як систему способів, засобів та інструментів, визначених або не заборонених нормами адміністративного законодавства, які застосовуються органами прокуратури та прокурорами при здійсненні функцій щодо запобігання корупції (с. 103). І такий погляд на методи діяльності органів прокуратури у цій сфері можна підтримати.

Цілком логічним та обґрунтованими є висновки дисертанта з приводу окремих питань, пов'язаних із адміністративно-правовими повноваженнями органів прокуратури в сфері протидії корупції. Зокрема це стосується констатації того, що органи прокуратури всіх рівнів мають достатній обсяг повноважень, необхідний для ефективного виконання функцій щодо протидії корупції, однак, як слушно вказує автор, регламентація даних повноважень здійснена в різних наказах Генерального прокурора України, що ускладнює їх систематизацію та упорядкування. У зв'язку з цим, здобувачем пропонується в Законі України «Про прокуратуру» визначити найбільш важливі повноваження органів прокуратури в сфері протидії корупції (с. 127). Таку пропозицію слід підтримати, адже вона сприяє більш повній правовій регламентації статусу та повноважень органів прокуратури в сфері протидії корупції.

Становлять науковий інтерес також результати аналізу здобувачем у третьому розділі питання удосконалення адміністративно-правових засад діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції. Зокрема це стосується висвітлення зарубіжного досвіду у досліджуваній сфері та можливості його використання в Україні, на підставі якого автор дійшов обґрунтованого висновку щодо напрямків удосконалення адміністративно-правового забезпечення протидії корупції органами прокуратури в Україні, зокрема до числа яких ним віднесено: 1) підвищення рівня відповідальності за будь-які прояви корупції; 2) налагодження тісної взаємодії органів прокуратури з громадськими організаціями, які сприяють державним органам у здійсненні

роботи щодо протидії корупції (с. 166). За результатом дослідження такого актуального питання як взаємодія органів прокуратури з іншими суб'єктами протидії корупції автором виділено такі її форми як: 1) участь у формуванні антикорупційної державної політики; 2) інформаційний обмін; 3) повідомлення органами прокуратури про свою діяльність, у тому числі у засобах масової інформації, ведення пропагандистської антикорупційної роботи; 4) проведення спільних нарад та конференцій з питань підвищення ефективності заходів протидії та запобігання корупції; 5) проведення навчальних та інформаційно-роз'яснювальних заходів з питань протидії корупції (с. 172). На цій підставі здобувачем наведено перелік заходів щодо розвитку цих форм взаємодії органів прокуратури з іншими суб'єктами протидії корупції, які можуть здійснюватися, як слушно вказує здобувач, за рахунок: 1) залучення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури до участі у формуванні Антикорупційної державної стратегії; 2) запровадження у практику діяльності органів прокуратури нових форм взаємодії з інститутами громадського суспільства; 3) запровадження спеціальної підготовки прес-секретарів та інших працівників органів прокуратури, відповідальних за зв'язки із громадськістю та взаємодію із ЗМІ тощо (с. 182-183).

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

Дискусійні положення та зауваження до дисертації.

Разом з тим, визнаючи загалом належний теоретичний рівень роботи І.О. Ключка, її практичне значення, зазначу, що це не виключає критичного підходу до окремих висновків та пропозицій здобувача, зокрема таких як:

1. Потребує додаткової аргументації висновок, що «органи прокуратури виконують координуючу роль, об'єднуючи і погоджуючи зусилля різних інституцій в даній сфері» (с. 39, 41, 56, 128), оскільки ця функція прокуратури безпосередньо не передбачена в Законі України «Про запобігання корупції».

2. Варто уточнити поняття адміністративно-правових засад протидії корупції як системи нормативних, інституційних, організаційних елементів (с. 35), адже з нього можна зробити висновок, що правове явище, яким є ці засади,

включає не правові елементи (інституційні, організаційні).

3. Під повноваженнями органів прокуратури щодо протидії корупції автор розуміє визначену актами адміністративного законодавства систему прав, (с. 112, 130), але окремі їх права в цій сфері передбачені і КПК, бо за вчинення корупційного діяння встановлено і кримінальну відповідальність.

4. Повноваження органів прокуратури розкрито як права з виявлення, припинення, попередження корупційних діянь (с. 112, 130), але автор також вказує, що органи прокуратури здійснюють юрисдикційну діяльність щодо провадження у справах про корупційні правопорушення (с. 128), що потребує додаткового обґрунтування.

5. Додаткової аргументації потребує пропозиція дисертанта щодо утворення міжвідомчої координаційної ради сприяння протидії корупції на чолі з Генеральним прокурором України (с. 186), адже цю функцію, на мою думку, має виконувати Національне агентство з питань запобігання корупції.

В той же час висловлені зауваження характеризують складність проблем адміністративно-правових засад діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції, а тому не впливають на загальну позитивну оцінку проведеного І.О. Клочком дослідження.

Знайомлення із текстом роботи свідчить, що теоретичні результати й наукові положення, які містяться в дисертації, характеризуються єдністю змісту і свідчать про особистий вклад здобувача в юридичну науку. Вдалими і логічно поєднаний вибір у дослідженні основної проблематики теми, їх актуальність, розумне співвідношення теоретичних міркувань, чіткість викладу матеріалу, аргументованість наукових висновків і узагальнень свідчать про належний науковий рівень проведеного дослідження та підготовки здобувача. А виконане І.О. Клочком дисертаційне дослідження сприяє розв'язанню ряду теоретичних і практичних питань, що мають значення для підвищення ефективності протидії корупції, у тому числі і в частині виконання цієї функції органами прокуратури. Теоретичні положення і практичні рекомендації, які знайшли своє відображення в дисертації, можуть в подальшому використовуватися для

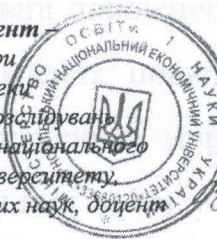
розробки теоретико-методологічних та правових питань ролі та функцій органів прокуратури в системі суб'єктів запобігання корупції, удосконалення чинного законодавства та відповідної практики його реалізації, а також в освітньому процесі, про що свідчать акти впровадження (с. 22-23).

Повнота висвітлення результатів дослідження. Наукові положення, висновки і рекомендації, сформульовані в дисертації, досить повно викладено семи статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України та наукових періодичних виданнях інших держав, чотирьох тезах наукових повідомлень на науково-практичних конференціях.

Оцінка оформлення дисертації та змісту автореферату. Аналіз дисертації та автореферату І.О. Ключка дає підстави констатувати ідентичність автореферату і основних положень дисертації. Дисертацію й автореферат оформлено відповідно до встановлених вимог.

Загальний висновок. Викладене дозволяє зробити висновок про те, що дисертаційне дослідження «Органи прокуратури України в системі суб'єктів протидії корупції: адміністративно-правовий аспект» є завершеною науковою працею, у якій отримано нові науково обгрунтовані результати, що в сукупності розв'язують конкретне наукове завдання, яке має суттєве значення для розвитку науки адміністративного права України, а також діяльності щодо протидії корупції в державі, робота та автореферат дисертації відповідають вимогам п.п. 9-13 Порядку присудження наукових ступенів, а її автор – Ключко Іван Олексійович – заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент
професор кафедри економічної безпеки та фінансових розслідувань Тернопільського національного економічного університету,
доктор юридичних наук, доцент



Підпис *М.П. Христинченка*
Завіряю:
Зав. загальною відділу

Н. П. Христинченко