

ВІДГУК

офіційного опонента доктора юридичних наук, професора
Берлача Анатолія Івановича на дисертацію Максименко Наталі Володимирівни на
тему: **«Адміністративно-правовий механізм забезпечення доброчесності
прокурорів як елемент антикорупційної політики»**, поданої на здобуття
наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 –
адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дисертації та зв'язок її з науковими програмами, планами, темами

Актуальність обраної теми дисертації зумовлена комплексом внутрішніх і зовнішніх викликів, що постали перед українською системою правосуддя та, зокрема, органами прокуратури в умовах трансформації держави, війни та задекларованого курсу на європейську інтеграцію. Прокуратура посідає ключове місце в системі кримінальної юстиції, відіграє особливу роль у протидії корупції, забезпеченні верховенства права та захисті прав людини. За таких умов вимога до бездоганної доброчесності прокурорів набуває не лише етичного, а передусім публічно-правового та інституційного виміру, прямо впливаючи на рівень довіри суспільства до держави, ефективність антикорупційної політики та виконання міжнародних зобов'язань України.

Водночас чинна модель забезпечення доброчесності прокурорів залишається фрагментарною: норми про етичні стандарти, конфлікт інтересів, дисциплінарну відповідальність, кваліфікаційне оцінювання, декларування активів, захист викривачів тощо розпорошені між різними актами й часто не узгоджені між собою ані концептуально, ані процедурно. На практиці це породжує ризики вибіркового застосування вимог доброчесності, нерівномірності дисциплінарної практики, формалізації перевірок та ослаблення превентивного потенціалу антикорупційних інструментів. За таких обставин на перший план виходить потреба не лише етичної кодифікації поведінки прокурора, а саме вибудови цілісного адміністративно-правового механізму забезпечення доброчесності – з чітко визначеними суб'єктами, процедурами, гарантіями та відповідальністю.

Особливого значення тема набуває в контексті виконання Україною рекомендацій інституцій ЄС та Ради Європи, вимог щодо зміцнення незалежності й підзвітності прокуратури, прозорості добору й просування кадрів, уніфікації стандартів оцінювання доброчесності. Саме від якості адміністративно-правового регулювання в цій сфері залежить дієвість інститутів перевірки доброчесності, дисциплінарних органів, органів прокурорського самоврядування, а також ефективність взаємодії прокуратури з антикорупційними органами, НАЗК,

судами.

Отже, дисертаційне дослідження адміністративно-правового механізму забезпечення доброчесності прокурорів як елемента антикорупційної політики є своєчасним і соціально значущим. Воно спрямоване на заповнення помітної наукової прогалини – перехід від переважно декларативного розуміння доброчесності до її операціоналізації в категоріях адміністративного права, із розробленням пропозицій щодо удосконалення нормативного регулювання, інституційної архітектури й процедурного інструментарію, що зумовлює високу практичну цінність дослідження для формування сучасної, прозорої та ефективної системи прокуратури, здатної виконувати роль опори антикорупційної політики держави.

Отже, робота Н.В. Максименко, присвячена дослідженню адміністративно-правового механізму забезпечення доброчесності прокурорів як елемента антикорупційної політики, є актуальною і своєчасною.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами

Додатковим підтвердженням актуальності обраної Н.В. Максименко теми є і той факт, що дисертаційне дослідження корелюються із Пріоритетними напрямками фундаментальних та прикладних наукових досліджень у галузі права Стратегії розвитку Національної академії правових наук України на 2021–2025 рр. від 26 березня 2021 р. № 12-21, корелюється із положеннями Указу Президента України «Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини» від 25 серпня 2015 р. № 501/2015; Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р; та Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 р., затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р, а також Стратегії розвитку прокуратури на 2021–2023 рр., затвердженої Наказом Генерального прокурора від 16 жовтня 2020 р. № 489 та ін.

Таким чином, дисертаційне дослідження Н.В. Максименко є затребуваним як з позицій правової науки, так і з точки зору практичної діяльності, спрямованої на удосконалення нормативно-правової бази.

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

Розглянувши дисертацію, можна зробити висновок, що автор дійсно провів ґрунтовне комплексне наукове дослідження, що відповідає поставленим меті та завданням.

Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Їх застосування характеризується системним підходом, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності їхнього

соціального змісту і юридичної форми, здійснити системний аналіз питання теорії адміністративного процесуального права, національного законодавства та судової практики визначити зміст адміністративно-правового механізму забезпечення доброчесності прокурорів як елементу антикорупційної політики, а також напрями підвищення ефективності її реалізації. У роботі автор використав систему загальнофілософських, загальнонаукових та спеціально-наукових методів пізнання.

Нормативну основу роботи становлять Конституція України, КАС України, інші закони України, міжнародно-правові акти, ратифіковані Україною, що визначають особливості вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин у порядку адміністративного судочинства, нормативно-правові акти Верховної Ради України, акти Президента України та Кабінету Міністрів України, рішення Європейського суду з прав людини тощо.

Емпіричну базу дослідження становлять результати вивчення судових рішень щодо встановлення факту забезпечення ефективності застосування засад адміністративно-правового механізму забезпечення доброчесності прокурорів як елементу антикорупційної політики, що містяться в Єдиному реєстрі судових рішень України за 2013–2025 рр., матеріали узагальнення судової практики, офіційні статистичні дані щодо розгляду та вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин, правова публіцистика, довідкові видання.

Фундаментальність та комплексність роботи проявляється у всебічному та поступовому вивченні дисертантом об'єкту та предмету дослідження. Починаючи роботу з теоретичних та методологічних засади дослідження адміністративно-правового механізму забезпечення доброчесності прокурорів як елементу антикорупційної політики, автор переходить до визначення змістовної характеристики його реалізації. Обраний вектор теоретико-правового дослідження дозволив автору досягти поставленої мети та визначив успішність наукових розробок, спрямованих на вирішення нагальних наукових теоретико-правових задач.

Особистий внесок здобувача

Дисертація є самостійною науковою працею, що відображає результати проведеного дослідження. Сформульовані теоретичні положення, висновки та пропозиції були одержані дисертантом унаслідок аналізу та безпосереднього використання в роботі науково-інформаційних, нормативно-правових джерел і матеріалів щодо розуміння адміністративно-правового механізму забезпечення доброчесності прокурорів як елементу антикорупційної політики.

Достовірність і наукова новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації

Достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій дисертації не викликає сумнівів, підтверджується їх апробацією у відкритому друку, обговоренням на наукових конференціях, інших наукових заходах. Достовірність одержаних результатів підтверджується не тільки їх суто науковою значимістю, як певною системою здобутих дисертантом нових знань, що заповнюють деякі прогалини адміністративного права та процесу, але й їх практичним значенням на сучасному етапі, зокрема для вдосконалення чинного національного законодавства в тій його частині, що стосується розуміння адміністративно-правового механізму забезпечення доброчесності прокурорів як елементу антикорупційної політики. Проведена автором науково-дослідна робота є результатом власних напрацювань здобувача, який здійснив вдалу спробу визначити місця та значення адміністративно-правового механізму забезпечення доброчесності прокурорів як елементу антикорупційної політики.

Погоджуючись у цілому з усіма визначеними автором складовими **наукової новизни** дослідження, вважаємо за необхідне акцентувати особливу увагу на деяких з них, зокрема, дисертація є одним із перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексним науковим дослідженням положень адміністративного процесуального права, національного законодавства та практичної діяльності щодо забезпечення ефективності адміністративно-правового механізму доброчесності прокурорів як елементу антикорупційної політики. У результаті дослідження сформульовано низку нових наукових положень, рекомендацій та висновків, зокрема:

уперше:

– розроблено авторське тлумачення співвідношення доброчесності та корупції, де обґрунтовано, що вони є антагоністичними полюсами одного простору публічно-службових відносин: доброчесність – це позитивне нормативне зобов'язання діяти в межах «міри можливої поведінки», визначеної законом, службовими обов'язками та публічним інтересом, тоді як корупція – це девіація, що підміняє публічний інтерес приватною вигодою через зловживання владою, конфлікт інтересів та інші протиправні практики;

удосконалено:

– на основі аналізу суміжних категорій («чесність», «честь», «добросовісність», «розсудливість», «об'єктивність») розуміння категорії «доброчесність прокурора» як внутрішньої установки прокурора діяти виключно в інтересах суспільства і держави, проявляючи моральну стійкість, відданість демократичним цінностям та принципам верховенства права, що дозволяє розкрити її унікальність серед інших морально-етичних та правових принципів;

– положення, щодо систематизації етапів еволюції забезпечення доброчесності прокурорів в Україні, що дозволило виокремити її хвильовий

характер розвитку: від закріплення загальних етичних орієнтирів у державній службі та формування базових антикорупційних концепцій (1998–2011 рр.), через конституційно-правове переосмислення статусу прокуратури та демонтаж радянської моделі її організації (2014–2016 рр.), до сучасного етапу жорсткої інституціалізації принципу доброчесності шляхом запровадження атестаційних процедур, кодексів етики та комплексних кадрово-організаційних механізмів (2019–2025 рр.);

- визначення процесуальної імплементації превентивних інструментів як ключового виміру сучасної антикорупційної політики в органах прокуратури, що полягає не лише у нормативному закріпленні етичних та службових вимог, а й у їх практичному втіленні через кадрові, організаційні, освітні та контрольні процедури;

- положення чинного Закону України «Про прокуратуру» щодо нормативного закріплення доброчесності прокурорів як основоположної засади їхньої діяльності;

дістали подальшого розвитку:

- визначення поняття адміністративно-правового механізму забезпечення доброчесності прокурорів як системи взаємопов'язаних нормативних, інституційних та процедурних засобів, покликаних забезпечити дотримання прокурорами принципів чесності, неупередженості та етичності в їхній професійній діяльності, а у випадку порушення – невідкладне реагування з метою відновлення довіри до прокуратури;

розуміння контрольних інструментів адміністративно-правового механізму забезпечення доброчесності прокурорів, що функціонують як двоелементна система, у якій внутрішні саморегулятивні процедури поєднані з позавідомчим наглядом і судовим переглядом.

Переходячи до оцінки основних положень і висновків дисертації, варто зазначити, що в роботі порушені нерозроблені раніше наукові та практичні задачі, розв'язання яких дозволило одержати цікаві результати і виробити ряд пропозицій. З урахуванням цього можна стверджувати, що новизна дисертації виявляється як у підході до досліджуваних проблем, так і в запропонованому способі розв'язання конкретних теоретико-правових питань.

Слід відмітити, що дисертантом власні висновки побудовано не лише на підставі аналітики наукових та нормативно-правових джерел, а й з урахуванням судової практики. У роботі містяться й інші слушні положення, висновки та пропозиції.

Основні положення роботи знайшли відображення у 5 наукових статтях, з яких 3 опубліковані у виданнях, що визнані як фахові з юридичних наук, 1 стаття – у зарубіжному науковому виданні, а також у 3 тезах доповідей на науково-

практичних конференціях.

Вивчення дисертаційного дослідження та його автореферату дає підстави для твердження про ідентичність змісту автореферату й основних положень дисертації. Оформлення дисертаційної роботи зауважень не викликає.

Усе вищезазначене дозволяє зробити висновок, що дисертаційна робота Н.В. Максименко написана на високому теоретичному рівні, має значну наукову та практичну цінність.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації

Оцінюючи в цілому позитивно дисертацію Н.В. Максименко, водночас вважаю за необхідне звернути увагу на питання, які могли б слугувати предметом дискусії та обговорення при захисті дисертаційної роботи:

1. Незважаючи на згадку міжнародних і європейських документів етичного характеру, підрозділ 1.1 практично не враховує спеціалізовані стандарти, що безпосередньо стосуються саме прокурорів (рекомендації КМ РЄ щодо ролі прокуратури, стандарти професійної відповідальності прокурорів, етичні кодекси органів прокуратури окремих держав тощо). Аналіз міжнародних актів поданий переважно у «загальнослужбовому» вимірі, без виокремлення специфіки прокурорської діяльності (процесуальна незалежність, дискреція, обов'язок об'єктивності у кримінальному провадженні тощо), що звужує прикладну цінність розділу для обраної теми й не дозволяє повною мірою показати, як глобальні етичні стандарти мають бути імplementовані в адміністративно-правовий механізм забезпечення доброчесності саме прокурорів в Україні;

2. Попри численні посилання на доктрину адміністративного й службового права, місце принципу доброчесності в «ієрархії» засад виглядає окресленим дещо розпорошено. Авторка звертається до підходів, де доброчесність трактується як підгалузевий принцип службового права, а також до позицій, які фактично підводять її до рівня засадничої, універсальної вимоги, однак остаточний авторський вибір статусу доброчесності в системі принципів адміністративного/службового права сформульовано радше імпліцитно. Доцільним було б чіткіше артикулювати, чи пропонує дисертантка підвищення доброчесності до рівня загальногалузевої (або принаймні міжгалузевої) засади, чи все ж зберігає її інституційну «прив'язку» до службового права, із відповідним обґрунтуванням наслідків для механізму забезпечення доброчесності прокурорів;

3. Робота потребує репрезентативного розширення використаної емпіричної бази дослідження. У тексті майже не використано статистичних даних (наприклад, щодо дисциплінарних проваджень, результатів таємних перевірок, перевірок декларацій), узагальнень рішень КДКП, ВРП, НАЗК чи показових кейсів, що дозволили б оцінити реальну ефективність механізму. Тому видається доцільним доповнити нормативно-змістовий аналіз більш відчутною емпіричною

складовою, що підсилить доказовість висновків щодо дієвості та виявлених проблем механізму доброчесності прокурорів;

4. У підрозділі 2.1 недостатньо розгорнуто показано, яким чином адміністративно-правовий механізм доброчесності прокурорів інтегрується в ширшу національну антикорупційну інфраструктуру та як він співвідноситься з кращими практиками інших європейських юрисдикцій. На нашу думку, подальше посилення порівняльно-правового виміру (з огляду на досвід прокуратур держав ЄС) та чіткіша прив'язка до стратегічних документів антикорупційної політики дозволили б глибше розкрити системну роль цього механізму й обґрунтувати пропозиції дисертантки.

Наведені спірні положення і висловлені зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку дисертації, яка має самостійний і творчо-науковий характер, теоретичну і практичну цінність. Наявність дискусійних питань насамперед характеризує актуальність і складність теми дослідження та власний підхід дисертанта до їх розгляду. В дослідженні авторіві вдалося досягти поставленої мети.

Зазначене вище дозволяє зробити висновок про те, що дисертація на тему: **«Адміністративно-правовий механізм забезпечення доброчесності прокурорів як елемент антикорупційної політики»** є завершеним науковим дослідженням, в якому отримано нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності розв'язують конкретне наукове завдання, яке має істотне значення для розвитку адміністративно-правової науки, тобто за своєю актуальністю, новизною постановки та вирішенням досліджених проблем, теоретичним рівнем та практичною значущістю відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а її авторка – **Максименко Наталя Володимирівна** – заслуговує на присудження їй наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

професор кафедри службового та медичного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України
«01» грудня 2025 р.



Анатолій БЕРЛАЧ

ПІДПИС ЗАСВІДЧУЮ
ВЧЕНИЙ СЕКРЕТАР
КАРАУЛЬНА
01.12.25

