

ВІДГУК
ОФІЦІЙНОГО ОПОНЕНТА
Федчишина Сергія Анатолійовича,
доктора юридичних наук, професора,
професора кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

на дисертацію Максименко Наталі Вікторівни
на тему: «Адміністративно-правовий механізм забезпечення
добросовісності прокурорів як елемент антикорупційної політики»,
що подана на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук
за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дисертаційного дослідження. Добросовісність є одним із базових європейських стандартів професійної діяльності прокурорів, від належного правового врегулювання та практичного забезпечення якого безпосередньо залежить ефективність функціонування органів прокуратури України, у тому числі в умовах викликів та загроз воєнного стану в Україні. Відповідно до Указу Президента України «Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки» від 11.05.2023 р. одним із основних напрямків реформування визначається удосконалення механізмів внутрішнього контролю та запобігання корупції, застосування єдиних критеріїв і стандартів добросовісності для перевірки співробітників усіх органів правопорядку та прокуратури, а також їхнього постійного моніторингу, впровадження єдиних етичних принципів для співробітників органів правопорядку та прокуратури. Проблематика забезпечення добросовісності прокурорів органічно пов'язана з ефективністю антикорупційної політики держави, оскільки саме корупційні ризики у діяльності органів прокуратури здатні суттєво нівелювати результати

реформ та підірвати довіру громадян до інституцій правосуддя. Наведені обставини підтверджують актуальність тематики дисертаційного дослідження Н.В. Максименко, що присвячене адміністративно-правовому механізму забезпечення доброчесності прокурорів як елементу антикорупційної політики.

Крім того, підкреслюємо, що тема дисертації узгоджується із положеннями: Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, яка ратифікована Верховною Радою України 16 вересня 2014 р.; Антикорупційної стратегії на 2021-2025 роки (Закон України від 20 червня 2022 р.) та Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки (постанова Кабінету Міністрів України від 04 березня 2023 р.); пакету реформ під назвою «План України» (розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 березня 2024 р.), що передбачає реформи у сфері боротьби з корупцією (розділ 4), у тому числі такі як розвиток інституційної спроможності антикорупційної інфраструктури та удосконалення законодавчої бази України з метою більш ефективної боротьби з корупцією; Стратегії розвитку прокуратури на 2021-2023 роки (наказ Генерального прокурора від 16 жовтня 2020 р.) та ін.

Оцінка наукового рівня дисертації і наукових публікацій, обґрунтованість результатів дослідження. Вивчення тексту та автореферату дисертації, а також наукових публікацій здобувача свідчать про високий науковий рівень їх виконання. Належна обґрунтованість наукових висновків, теоретичних положень, рекомендацій та пропозицій забезпечується: по-перше, вдалим обранням і використанням у сукупності способів та прийомів науково-дослідної діяльності (діалектичний, структурно-логічний, системний, статистичний, історико-правовий, порівняльно-правовий та ін.); по-друге, опрацюванням значної кількості вітчизняних та зарубіжних наукових праць з філософії, теорії права, конституційного, адміністративного, кримінального, кримінально-процесуального та інших галузей права, публічного управління та адміністрування, етики та ін., які стосуються проблематики роботи (О.М. Бандурка, А.І. Берlach, Ю.П. Битяк, Ю.М. Грошевий, М.Ю. Віхляєв,

С.М. Гусаров, О.Г. Данильян, О. П. Дзьобань, В.В. Доненко, Р.А. Калюжний, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, С.І. Максимов, Н.В. Мішина, Р.В. Миронюк, Н.Р. Нижник, М.І. Рудакевич, В.М. Тертишник, А.О. Стрижак, М.І. Хавронюк, К.О. Чеченко та ін.). Список використаних джерел нараховує більше 200 найменувань; по-третє, вивченням та аналізом Конституції України, міжнародних договорів України, значної кількості законів та підзаконних нормативно-правових актів України, у тому числі указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, наказів Національного агентства з питань запобігання корупції, Генерального прокурора України та ін., законодавства низки іноземних держав у сфері запобігання та протидії корупції (США, ФРН, Франції та ін.); по-четверте, вивченням та аналізом матеріалів практичної діяльності Офісу Генерального прокурора, практики касаційних судів у складі Верховного Суду та Великої Палати Верховного Суду, результатів соціологічних досліджень та ін. Здобувачка володіє методологією наукової діяльності, а результати дослідження свідчать, що вона здатна застосовувати широкий методологічний інструментарій при вирішенні наукових проблем.

Структура дисертаційної роботи дозволяє здобувачці досягнути поставленої перед нею мети, що полягає у дослідженні адміністративно-правового механізму забезпечення доброчесності прокурорів як елементу антикорупційної політики та розробки науково обґрунтованих рекомендацій і пропозицій щодо його вдосконалення. Здобувачкою успішно вирішено такі наукові завдання, як: визначити генезу розуміння доброчесності у діяльності органів державної влади та розвитку суспільства; охарактеризувати доброчесність прокурора як принцип права, правову категорію та етичний стандарт; встановити нормативне закріплення доброчесності прокурорів як елементу антикорупційної політики; описати адміністративно-правовий механізм забезпечення доброчесності прокурорів: сутність, структуру, функції; відобразити процесуальну імплементацію превентивних інструментів у механізмі забезпечення доброчесності прокуратури як складника антикорупційної політики; охарактеризувати контрольні інструменти адміністративно-правового

механізму доброчесності прокурорів в Україні як елементу антикорупційної політики; обґрунтувати напрями забезпечення доброчесності прокурорів через висвітлення зарубіжного досвіду та практики його реалізації в Україні.

Наукова новизна результатів дисертаційного дослідження. Дисертаційна робота вирізняється належним рівнем наукової новизни. Насамперед, слід відзначити, що наукова новизна полягає у тому, що дисертація є одним із перших у вітчизняній правовій науці комплексним науковим дослідженням адміністративно-правового механізму забезпечення доброчесності прокурорів як елементу антикорупційної політики. З-поміж найбільш вагомих теоретичних положень, висновків і рекомендацій, які характеризуються науковою новизною, теоретичною значимістю та мають практичну цінність, можна відзначити такі результати роботи:

– автором встановлено співвідношення доброчесності із суміжними етико-правовими категоріями. Автором слушно визначено, що поняття «честь» трактується як усвідомлення особою власної соціальної значущості та визнання цієї значущості іншими; як сукупність моральних якостей, гідних поваги й гордості; як добра, незаплямована репутація, добре ім'я; як цнотливість і непорочність. Дисертантом звернено окрему увагу на суміжне поняття «добросовісність», при цьому визначено, що «добросовісність» переважно вживається у цивільно-правових відносинах як одна із їх основоположних засад (так, у постанові Верховного Суду у складі колегії суддів Другої судової палати Касаційного цивільного суду у постанові від 16 травня 2018 р. у справі № 449/1154/14 (провадження № 61-1137св18) обґрунтовано його тлумачення як «певний стандарт поведінки, що характеризується чесністю, відкритістю і повагою інтересів іншої сторони договору або відповідного правовідношення» (с. 32, 87). Варто підтримати здобувачку у висновку, що «добросовісною» вважається, зокрема, робота публічного службовця, який не обмежується формальностями, а застосовує весь адміністративно-процедурний інструментарій для позитивного вирішення справи (принцип офіційності, витребування документів і відомостей,

адміністративна взаємодопомога тощо). При цьому автором вірно визначено співвідношення принципу «розсудливості» із принципом «добročесності», де перший тлумачиться, як: неприпустимість тих рішень, дій чи бездіяльності, які жоден орган публічної влади не вчинив би, діючи за вимогами здорового глузду та покладених законом обов'язків, що дозволило їй зробити висновок, що у співвідношенні «добročесність – об'єктивність» слід підкреслити, що є різні за змістом категорії, однак об'єктивність тісно пов'язана з такими вимірами, як справедливість, неупередженість і антикорупційна спрямованість, тож вона є суміжною й «близькою» до добročесності (підрозділ 1.1, с. 87-88);

– варто підтримати висновок здобувачки, що принцип добročесності в адміністративному праві тлумачиться як універсальний, соціально зумовлений, нормативно закріплений та імперативний припис, що втілює цілісний комплекс морально-етичних правил поведінки публічних службовців і задає належні стандарти їх професійної діяльності, який покладає на службових осіб обов'язок бездоганної, правомірної та неупередженої поведінки під час виконання повноважень і поза межами публічної служби; підтримання авторитету публічних інституцій; сумлінного й прозорого виконання посадових обов'язків із пріоритетом публічного інтересу; утримання від будь-якого приватного інтересу та його впливу на рішення, недопущення конфлікту інтересів і неправомірної вигоди; дотримання вимог і стандартів антикорупційної політики держави (с. 60, 89-90);

– доцільно підтримати також авторський висновок, що еволюція забезпечення добročесності прокурорів відбувалася хвилями (періодами): від загальних етичних орієнтирів діяльності органів державної служби та антикорупційних концепцій (1998-2011 рр.), через конституційно-правове переозначення ролі прокуратури і «розшивання» радянської моделі (2014-2016 рр.), до жорсткої інституціоналізації добročесності через атестацію, кодекси етики та кадрово-організаційні механізми (2019-2025 рр.) (підрозділ 1.3, с. 92);

– адміністративно-правовий механізм забезпечення добročесності прокурорів в Україні автором структуровано як систему правових засобів,

суб'єктів та процедур, об'єднаних метою – досягти доброчесної поведінки всіх прокурорів, де до його ключових елементів віднесено: органи прокуратури і самоврядування (Генеральний прокурор, КДКП, Рада прокурорів, внутрішня безпека тощо), нормативні інститути (дисциплінарна відповідальність, атестація, декларування, несумісність) та інструменти (дисциплінарні провадження, перевірки декларацій, службові розслідування, навчання з етики). При цьому, здобувачкою слушно встановлено, що механізм виконує низку важливих функцій: гарантує професіоналізм і законність, підтримує етичність і культуру, забезпечує неупередженість та незалежність прокурорів, відновлює довіру до прокуратури через притягнення порушників до відповідальності, а також виховує нові покоління прокурорів у дусі доброчесності (с. 179);

– обґрунтовано, що превенція проявів недоброчесності у діяльності прокуратури визначається у: інституційних запобіжниках добору та кар'єри, що полягають у: проведенні прозорих конкурсів з участю зовнішніх спостерігачів; верифікації доброчесності, що відображаються у належній перевірці майнових декларацій, способу життя, ділової репутації посадової особи, ротації на посадах із підвищеними ризиками; у дотриманні «періоду охолодження» для переходів між піднаглядними органами та прокуратурою, тобто дотриманні певних часових «буферів безпеки», які здатні відокремити прокурорські повноваження від подальших приватних чи суміжних публічних ролей, щоб забезпечити доброчесність і неупередженість як самої прокуратури, так і піднаглядних їй органів; у процесуальних гарантіях неупередженості у роботі зі справами; у внутрішньому контролі та дотриманні регуляторної відповідності; зовнішній підзвітності та прозорості діяльності; професійній етиці та навчання (с. 182).

У роботі містяться й інші положення, висновки та пропозиції, які заслуговують на увагу та схвалення, містять елементи наукової новизни, мають наукову та практичну цінність (зокрема, щодо напрямків забезпечення доброчесності органів прокуратури, зокрема в частині підвищення

ефективності взаємодії з НАБУ, НАЗК та ВАКС у питаннях виявлення корупційних ризиків серед прокурорів; стосовно доцільності унормування поняття «добročесність» у Законі України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р, а також внесення інших змін та доповнень до законодавства України на шляху розбудови доброчесної професійної діяльності прокурорів та ін.).

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес: *а) у науково-дослідній сфері* – для розробки актуальних напрямів удосконалення адміністративно-правового механізму забезпечення доброчесності прокурорів як елементу антикорупційної політики; *б) у правотворчій діяльності* – для розробки пропозицій щодо внесення змін і доповнень до Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. з метою реалізації адміністративно-правового механізму забезпечення доброчесності прокурорів як елементу антикорупційної політики; *в) у правозастосовній діяльності* – для поліпшення та удосконалення практики функціонування адміністративно-правового механізму забезпечення доброчесності прокурорів як елементу антикорупційної політики; *г) у освітньому процесі* – для підготовки підручників і посібників з навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративно-процесуальне право», «Службове право», а також під час їх викладання.

Публікації та апробація результатів дослідження. Основні положення, наукові висновки, рекомендації та пропозиції дисертації були відображені у 8 наукових публікаціях, з яких: 4 статті опубліковано в наукових фахових виданнях України, 1 стаття – в науковому періодичному виданні іншої держави, що входить до ОЕСР, та 3 тези доповідей, що опубліковані в матеріалах конференцій. Положення дисертаційного дослідження були представлені на наукових заходах, зокрема доповідались та обговорювались на міжнародних науково-практичних конференціях, як-то: на міжнародній науково-практичній конференції «Advances in law: the view of domestic and foreign scholars» (м. Рига, Латвія, 3-4 жовтня 2024 р.), на міжнародній науково-практичній конференції «Теоретичні та практичні

проблеми реалізації норм права» (м. Кременчук, 5-7 грудня 2024 р.), на міжнародній науково-практичній конференції «Theoretical foundations of law, public management and practice of their application» (м. Рига, Латвія, 25-26 грудня 2024 р.).

Оцінка мови та стилю дисертації, отримання академічної доброчесності. Дисертація та автореферат виконані українською мовою відповідно до встановлених вимог. Стиль викладення – науковий. Вивчення рукопису та автореферату дисертаційної роботи дозволяє зробити висновок стосовно ідентичності автореферату і основних положень дисертації та не дає підстав констатувати допущення здобувачкою фактів академічного плагіату або інших порушень вимог академічної доброчесності. У дисертаційному дослідженні наявні посилання на джерела інформації у разі використання ідей, розробок, тверджень та відомостей. Наведене дозволяє позитивно оцінити дисертаційну роботу, її теоретико-методологічний рівень та самостійність написання.

Дискусійні положення та зауваження по дисертації. Поряд з цим, щодо дисертаційного дослідження, як і стосовно будь-якої творчої праці подібного характеру, можна відзначити окремі зауваження, рекомендації та дискусійні положення, питання, котрі потребують певного уточнення під час захисту.

По-перше, у підрозділі 1.1 відчутною є певна «перевантаженість» теоретико-філософськими екскурсами, насамперед у частині аналізу античної та класичної філософії (Сократ, Платон, Арістотель, Кант, Макіавеллі тощо). Попри безперечну ерудицію здобувача, значний обсяг уваги приділяється загально-філософським міркуванням про чесноти, щастя, мораль та призначення людини, тоді як зв'язок цих положень із власне адміністративно-правовим механізмом забезпечення доброчесності прокурорів лишається недостатньо «приземленим». Унаслідок цього підрозділ місцями набуває характеру самостійного аксіологічного есе, а не прикладного правознавчого аналізу. Було б доцільно скоротити повторювані фрагменти та чіткіше показати, як саме кожна з наведених філософських концепцій трансформується у конкретні

правові вимоги й процедурні інструменти забезпечення доброчесності саме прокурорів.

По-друге, крім того у підрозділі 1.1 попри детальне й загалом переконливе розмежування суміжних категорій («добро», «чесність», «честь», «добросовісність», «об'єктивність», «неупередженість», «непідкупність»), у поданому фрагменті бракує саме стислого, нормативно зорієнтованого авторського визначення «доброчесності прокурора» як окремої правової категорії. Опис має переважно оглядовий характер: узагальнюються філософські, етичні й лінгвістичні підходи, однак не до кінця окреслено, які конкретні структурні елементи обов'язково повинні входити до змісту доброчесності саме в статусі прокурора та як вона проявляється у його повноваженнях, відповідальності, дисциплінарному статусі. Доцільним видається виділення окремого, компактного дефініційного блоку, що полегшив би подальшу операціоналізацію цієї категорії в наступних підрозділах, у яких йдеться про механізми перевірки, оцінювання та забезпечення доброчесності прокурорів.

По-третьє, у підрозділі 1.2 відчутно домінує загальнотеоретичний аналіз принципів права та принципів службового права, що частково «розфокусовує» основний предмет дослідження – саме доброчесність прокурора. Значна кількість узагальнених дефініцій принципів, їх класифікацій, повторне підкреслення їх інтегративної ролі інколи відсуває на другий план специфіку доброчесності як профільної засади прокурорської діяльності.

По-четверте, у дисертації доброчесність прокурора справедливо подається у триєдиному вимірі – як принцип права, правова категорія та етичний стандарт. Водночас, зв'язок цих трьох площин із конкретними елементами адміністративно-правового механізму забезпечення доброчесності (процедури добору, оцінювання, дисциплінарної відповідальності, перевірки стилю життя, роботи органів прокурорського

самоврядування тощо) лишається переважно у формі загальних орієнтирів. Було б корисно чіткіше показати, які саме нормативні інструменти, процедури та інституції «матеріалізують» кожен із цих вимірів у діяльності органів прокуратури. Таке додаткове структурування дозволило б більш переконливо продемонструвати, як абстрактний принцип перетворюється на дієвий антикорупційний запобіжник у щоденній практиці прокурора.

Однак, наведені спірні положення і висловлені зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку дисертації, яка має самостійний і творчий характер, наукову і практичну цінність. Наявність дискусійних питань, насамперед, характеризує актуальність і складність обраної теми дослідження та відображає власний підхід дисертантки до розгляду і аналізу проблемних аспектів. У дослідженні здобувачці вдалося досягти поставленої мети та виконати визначені завдання, а здійснений нею творчий пошук заслуговує на підтримку.

Дисертація та автореферат Н.В. Максименко логічно побудовані, оформлені відповідно до вимог Міністерства освіти та науки України, а наукові положення, висновки, пропозиції у них викладаються аргументовано, чіткою і зрозумілою мовою. Пропозиції та рекомендації, викладені у дисертації, можуть бути використані для здійснення подальших наукових розробок у сфері правового забезпечення доброчесності прокурорів, для удосконалення чинного законодавства та практики його застосування, а також у навчальному процесі.

ЗАГАЛЬНИЙ ВИСНОВОК

Дисертаційне дослідження Н.В. Максименко «Адміністративно-правовий механізм забезпечення доброчесності прокурорів як елемент антикорупційної політики», яке подане на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, є актуальною самостійною завершеною науковою працею, у якій отримані нові науково обґрунтовані результати, висновки, положення та рекомендації, що в сукупності вирішують

важливе наукове завдання. Дисертаційна робота за актуальністю, ступенем наукової новизни, обґрунтованістю, достовірністю, науковою та практичною значущістю здобутих результатів, а також кількістю і якістю опублікованих праць відповідає встановленим вимогам.

Таким чином, можна зробити загальний висновок, що дисертація «Адміністративно-правовий механізм забезпечення доброчесності прокурорів як елемент антикорупційної політики» відповідає Вимогам до оформлення дисертацій, що затверджені наказом Міністерства освіти і науки України № 40 від 12 січня 2017 року, та Порядку присудження наукових ступенів, що затверджений постановою Кабінету Міністрів України № 567 від 24 липня 2013 року, а її авторка – Максименко Наталя Вікторівна заслуговує на присудження їй за результатами публічного захисту наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

ОФІЦІЙНИЙ ОПОНЕНТ:

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

Сергій ФЕДЧИШИН



Підпис	<i>Сергія Федчишина</i>
Засвідчує	<i>[Signature]</i>
Нач. ВК	<i>[Signature]</i>
• 05. 10. 2016 р.	