

До разової спеціалізованої вченої ради
ДФ10/2023 у Київському національному університеті
технологій та дизайну

ВІДГУК
офіційного опонента кандидата
юридичних наук, доцента
Перелигіної Раїси Володимирівни
на дисертацію Дасюка Віктора Володимировича на тему:
«Правове регулювання антикорупційної експертизи
в публічному адмініструванні», поданої на здобуття ступеня доктора
філософії з галузі знань 08 «Право»
за спеціальністю 081 «Право»

Актуальність теми дослідження, здійсненого В. В. Дасюком, зумовлюється тим, що забезпечення протидії корупції становить один з найважливіших напрямів діяльності держави. Антикорупційна експертиза становить превентивний захід протидії корупції, який сприяє виявленню й усуненню корупціогенних чинників у нормативно-правових актах. Беручи це до уваги, питання вдосконалення правового регулювання антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні залишається актуальним.

Як обґрунтовано зазначає дисертант (с. 17), «існування корупційних норм у нормативно-правових актах зумовлено правовою невизначеністю сутності та особливостей проведення антикорупційної експертизи». Усунення цієї невизначеності можливо шляхом належного правового регулювання застосування антикорупційної експертизи у сфері публічного адміністрування як профілактичного інструменту зменшення корупції.

Законодавство України про антикорупційну експертизу складається з Конституції України, Закону України «Про запобігання корупції», наказів Міністерства юстиції України від 18 березня 2015 року № 383/5 «Деякі питання проведення антикорупційної експертизи» та від 24 квітня 2017 року № 1395/5 «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи», наказів Національного агентства з питань запобігання корупції від 29 липня 2020 року № 325/20 «Про затвердження Порядку проведення антикорупційної



експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції» та від 18 травня 2023 року № 109/23 «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції», а також інших нормативно-правових та підзаконних актів. Разом з тим значна кількість нормативно-правових та підзаконних актів у сфері регулювання антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні не є запорукою розвитку правового регулювання у зазначеній сфері у контексті суворого дотримання принципу «якості закону», що є невід'ємною складовою частиною верховенства права. Це обумовлює доцільність ґрунтовного та системного дослідження правове регулювання антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні.

Обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, та їх достовірність не викликає сумнівів, оскільки вони ґрунтуються на усталених та апробованих положеннях науки державного управління та публічного адміністрування.

Отримані автором наукові результати та висновки дисертації характеризуються високим рівнем обґрунтованості і достовірності, що забезпечено використанням загальновідомих сучасних методів наукових досліджень.

Дослідження проведено з використанням загальнонаукових та спеціальних методів, які були обрані з урахуванням поставленої мети, визначених завдань, об'єкта та предмета дослідження, що дозволило скласти цілісну систему уявлень про правове регулювання антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні.

Для досягнення мети та вирішення поставлених завдань в роботі *формально-логічний* метод застосовано під час дослідження запобігання корупції як особливого виду діяльності в публічному адмініструванні, особливостей формування понятійно-категорійного апарату теорії антикорупційної політики держави, зокрема при визначенні антикорупційної функції держави (підрозділ 1.1). За допомогою *історико-правового* методу проаналізовано і систематизовано становлення та еволюцію правового регулювання антикорупційної експертизи в Україні (підрозділ 1.2). За допомогою *діалектичного* методу визначено правову

природу, поняття, ознаки та види антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні, а також з'ясовано процедуру проведення антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні (підрозділи 2.1, 2.3). *Структурно-функціональний* метод застосовано під час встановлення особливостей правового регулювання суб'єктів проведення антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні (підрозділ 2.2). *Порівняльно-правовий* метод використано під час аналізу міжнародного та зарубіжного досвіду правового регулювання антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні (підрозділ 3.1). *Статистичний* метод застосовано під час наведення результатів діяльності суб'єктів проведення антикорупційної експертизи (підрозділ 3.2). *Методи моделювання, аналізу та синтезу* використані при розробці напрямів удосконалення правового регулювання антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні (підрозділ 3.2).

Ці та інші методи наукового дослідження застосовувалися комплексно та у взаємозв'язку.

Всі питання, які розглядаються в дисертації, розкрито на досить високому методологічному рівні. Структура і кількість опрацьованих вітчизняних і зарубіжних науково-теоретичних та монографічних робіт з окресленої проблематики свідчить про глибину проведеного дослідження, дисертантка посилається на класичні та сучасні праці відомих фахівців та пропонує власне бачення відповідних правових явищ. Про високий рівень обґрунтованості і достовірності наукових положень, висновків та рекомендацій дисертації свідчить їх апробація на конференціях.

Емпіричну базу дослідження становлять наукові, публіцистичні, довідкові, енциклопедичні, монографічні видання, узагальнення діяльності суб'єктів, уповноважених на проведення антикорупційної експертизи.

Зміст дисертаційної роботи відповідає поставленій меті та відображає логіку дослідження. Наукові положення, висновки і рекомендації, представлені в роботі, достатньо обґрунтовані і підкріплені результатами аналізу значної кількості наукових джерел та інформації щодо правозастосування.

У розділі 1 «Теоретичні засади правового регулювання антикорупційної

експертизи в публічному адмініструванні» розглянуто загальні проблеми запобігання корупції як особливого виду діяльності в публічному адмініструванні, а також становлення та еволюцію антикорупційної експертизи в системі заходів запобігання корупції в публічному адмініструванні.

Встановлено, що запобігання корупції є особливим видом діяльності в публічному адмініструванні, спрямованим на реалізацію антикорупційної функції держави.

Запропоновано авторське визначення антикорупційної функції як самостійного і пріоритетного напрямку державної антикорупційної політики, що здійснюється за допомогою комплексу правових, економічних, освітніх, виховних, організаційних та інших заходів, спрямованих на створення системи запобігання та протидії корупції, усунення причин її виникнення, забезпечення захисту прав і законних інтересів громадян та суспільства у сфері антикорупційних відносин. В цьому ж контексті виокремлено та охарактеризовано основні ознаки антикорупційної функції держави та передумови формування антикорупційної функції в окрему функцію держави.

Також дисертант обґрунтовує власну періодизацію становлення правового регулювання антикорупційної експертизи в Україні за такими темпоральними етапами розвитку: 1) 2008-2010 рр. – запровадження інституту антикорупційної експертизи у законодавстві України; 2) 2011-2013 рр. – удосконалення інституту антикорупційної експертизи в результаті прийняття Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» та затвердження Порядку проведення антикорупційної експертизи Міністерством юстиції України; 3) 2014 – дотепер – суттєва трансформація інституту антикорупційної експертизи в результаті прийняття Закону України «Про запобігання корупції», затвердження оновленого Порядку проведення антикорупційної експертизи Міністерством юстиції України, Методології проведення антикорупційної експертизи Міністерством юстиції України, Порядку проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції, Методології проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції.

У розділі 2 «Особливості правового регулювання антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні» визначено особливості антикорупційної експертизи, до яких дисертант відносить: мету – виявлення в чинних нормативно-правових актах та проєктах нормативно-правових актів факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією; суб'єктів проведення (органи публічної влади, громадськість); результат – нормативно-правовий акт, у якому відсутні або мінімізовані корупціогенні чинники; перспективне, а не ретроспективне, спрямування експертних висновків; превентивний захід запобігання корупції.

Розроблено критерії класифікації антикорупційної експертизи: 1) суб'єкт проведення (державна і громадська); 2) об'єкт проведення (проєкти нормативно-правових актів, що подаються на розгляд Кабінету Міністрів України і Верховної Ради України; чинних нормативно-правових актів та ін.); 3) стадія прийняття нормативно-правового акта (апробація, реєстрація проєкту нормативно-правового акту, чинний нормативно-правовий акт); 4) спосіб призначення (обов'язкова, факультативна); 5) наслідки (позитивна, негативна); 6) рівень деталізації (експертиза одного акту, експертиза актів у взаємозв'язку з іншими); 7) строк проведення (без подовження або з подовженням строку); 8) підпорядкування (внутрішня, зовнішня); 9) з рівень (попередня, первинна, повторна, додаткова, контрольна); 10) значення (рекомендаційна, обов'язкова); 11) сфера регулювання праввідносин (прав та свобод людини і громадянина; повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; надання адміністративних послуг; розподілу та витрачання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів; конкурсних (тендерних) процедур).

Дисертант дійшов висновку про те, що суб'єктами проведення антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні є органи публічної влади та громадськість, які наділені чинним законодавством правами, обов'язками і гарантіями у сфері проведення антикорупційної експертизи.

Сформульовано визначення процедури проведення антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні як встановленого законодавством порядку діяльності уповноважених суб'єктів щодо здійснення аналізу, перевірки та оцінки чинних нормативно-правових актів та проєктів нормативно-правових актів на відповідність корупціогенним факторам, а також визначено стадії процедури проведення антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні.

У розділі 3 «Удосконалення правового регулювання антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні» досліджено міжнародний та зарубіжний досвід правового регулювання антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні, а також визначено основні напрями удосконалення правового регулювання антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні.

Дисертант дійшов висновку, що міжнародні стандарти правового регулювання антикорупційної експертизи відображені в міжнародних актах універсального та регіонального рівня, а також констатував, що основою для встановлення міжнародних стандартів правового регулювання антикорупційної експертизи є Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності 2000 року та проти корупції 2003 року.

Встановлено, що у більшості зарубіжних країн порядок і правила оцінки нормативно-правових актів на корупціогенність не регламентовано, з огляду на що в міжнародному праві та законодавстві зарубіжних країн відсутнє чітке розуміння сутності антикорупційної експертизи.

Виділено такі напрями удосконалення правового регулювання антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні: 1) визначення на законодавчому рівні обов'язковості проведення антикорупційної експертизи органами місцевої влади та громадськістю, громадської антикорупційної експертизи, а також обов'язковості врахування висновків за результатами здійснення громадської антикорупційної експертизи суб'єктами прийняття відповідних нормативно-правових актів та оприлюднення результатів та звітів про результати роботи щодо проведення антикорупційної експертизи

уповноваженими суб'єктами на офіційних сайтах; 2) закріплення у Положенні про Міністерство юстиції України положень про те, що Міністерство юстиції України відповідно до покладених на нього завдань здійснює також антикорупційну експертизу нормативно-правових актів; 3) прийняття Методології проведення антикорупційної експертизи для Комітету Верховної Ради України з питань антикорупційної політики; 4) уповноваження Комітету Верховної Ради України з питань антикорупційної політики проводити антикорупційну експертизу проєктів нормативно-правових актів на всіх етапах їх розгляду у Верховній Раді України; 5) встановлення на законодавчому рівні обов'язковості врахування висновків за результатами здійснення антикорупційної експертизи Комітетом Верховної Ради України з питань антикорупційної політики іншими комітетами Верховної Ради України; б) визначення на законодавчому рівні компетенції та відповідальності уповноважених суб'єктів проведення антикорупційної експертизи; 7) розробка та прийняття стандартів проведення антикорупційної експертизи для всіх суб'єктів антикорупційної експертизи, який буде охоплювати мету, предмет, об'єкт, права та обов'язки суб'єктів, процедуру проведення, форму та зміст викладення результатів антикорупційної експертизи; 8) розгляд можливостей розширення кола питань, які підлягають антикорупційній експертизі, шляхом наділення органів публічної влади повноваженнями з оцінки, аналізу та контролю корупціогенних факторів у процесі прийняття адміністративних рішень, надання адміністративних послуг та здійснення внутрішнього управління діяльності відповідного суб'єкта публічного адміністрування.

У висновках за результатами дослідження загалом сформульовано низку положень теоретико-методологічного характеру, а також пропозицій і рекомендацій, що мають вагоме значення для вдосконалення положень правової науки, а також для правозастосування.

В результаті проведеного дослідження автор досягнув визначеної мети й виконав поставлені завдання. Причому сформульовані висновки та пропозиції є досить аргументованими й оригінальними, відповідають вимогам сучасності та можуть бути застосовані на практиці. Усе вказане вище забезпечило

обґрунтованість та достовірність сформульованих у дисертації наукових положень, висновків і рекомендацій.

Структура дисертації цілком відповідає поставленим завданням та складається з вступу, трьох розділів, що охоплюють 7 підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації складає 201 сторінку.

Новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.

Наукова новизна дисертації полягає в тому, що робота є одним із перших в українській юридичній науці системних досліджень, присвячених правовому регулюванню антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні. До найбільш значущих положень можна віднести:

– обґрунтування позиції, що запобігання корупції є особливим видом діяльності у сфері публічного адміністрування, який полягає у здійсненні уповноваженими суб'єктами заходів, спрямованих на усунення чинників, що породжують корупцію;

– висунення гіпотези щодо необхідності формування окремої антикорупційної функції держави як самостійного і пріоритетного напрямку державної антикорупційної політики, котрий здійснюється за допомогою комплексу правових, економічних, освітніх, виховних, організаційних та інших заходів, спрямованих на створення системи запобігання та протидії корупції, усунення причин її виникнення, забезпечення захисту прав і законних інтересів громадян та суспільства у сфері антикорупційних відносин;

– пропозицію періодизації становлення правового регулювання антикорупційної експертизи в Україні за такими темпоральними етапами розвитку: 1) 2008-2010 рр. – запровадження інституту антикорупційної експертизи у законодавстві України; 2) 2011-2013 рр. – удосконалення інституту антикорупційної експертизи; 3) 2014 – дотепер – суттєва трансформація інституту антикорупційної експертизи;

удосконалено наукові підходи до з'ясування особливих ознак антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні, до яких віднесено:

мету – виявлення в чинних нормативно-правових актах та проєктах нормативно-правових актів факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією; суб'єктів проведення (органи публічної влади, громадськість); результат – нормативно-правовий акт, у якому відсутні або мінімізовані корупціогенні чинники; перспективне, а не ретроспективне, спрямування експертних висновків; превентивний захід запобігання корупції.;

набули розвитку наукові погляди про види антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні, на підставі яких розроблено критерії класифікації антикорупційної експертизи.

Отже, роботі притаманна наукова новизна, порушено низку невисвітлених або недостатньо висвітлених національною юридичною наукою проблем, розв'язання яких дозволить збільшити ефективність правового регулювання антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні.

Дисертація виконана українською мовою. Стиль викладення матеріалу – науковий. Порушень академічної доброчесності опонентом не виявлено.

Дисертаційна робота характеризується результатами, які в сукупності вирішують важливу наукову проблему, а також забезпечують розв'язання практичних питань. Викладені в ньому наукові положення є основою для подальших досліджень, вдосконалення правозастосування, юридичної освіти.

Повнота викладених наукових результатів в опублікованих працях здобувача.

Результати дисертації досить повно викладені у 9 наукових публікаціях, з яких 3 – наукові статті у виданнях, що входять до переліку наукових фахових видань України з юридичних наук, 1 – наукова стаття в іноземному виданні, 5 – тези доповідей на науково-практичних конференціях.

За результатами розгляду роботи потрібно також звернути увагу дисертанта на такі **дискусійні положення:**

1. На стор. 35-37 автор виділяє антикорупційну функцію держави. Разом з тим організація і забезпечення «комплексу правових, економічних, освітніх, виховних, організаційних та інших заходів, спрямованих на створення системи

запобігання та протидії корупції», які автор розуміє як антикорупційну функцію держави (с. 43), охоплюється повноваженнями окремих органів державної влади у сфері протидії корупції, зокрема, Національного агентства з питань запобігання корупції та інших спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції. Також дисертант, погоджуючись з позицією окремих дослідників, які вказують на те, що функції держави не є тотожними функціям окремих суб'єктів національної системи антикорупційної політики (с. 43), визначає антикорупційну функцію держави як «основні законодавчо визначені та закріплені у відповідних нормативно-правових актах напрями внутрішньої та зовнішньої діяльності органів публічної влади, які спрямовані на забезпечення національних інтересів (особи, суспільства та держави) у сфері антикорупційних правовідносин в публічному просторі як на національному, так і на міжнародному рівнях» (с. 44). Вважаємо, у автором недостатньо чітко розмежовано функцію держави та функції органів публічної влади, що вплинуло на формулювання визначення антикорупційної функції держави.

2. Дисертант пропонує періодизацію становлення правового регулювання антикорупційної експертизи в Україні, виокремивши темпоральні етапи її розвитку (с. 67). Проте будь-яка періодизація має ґрунтуватись на визначених критеріях, про які дисертант не зазначив у своєму дослідженні, не мотивувавши свою позицію щодо обґрунтованості періодизації.

3. Як зазначає автор, «громадські об'єднання, фізичні чи юридичні особи при здійсненні експертизи можуть використовувати будь-які методології та не бути обмеженими часовими проміжками при здійсненні громадської антикорупційної експертизи. При цьому, законодавство зобов'язує суб'єктів видання (прийняття) відповідного акта розглядати висновки, пропозиції чи рекомендації, що були підготовлені за результатом здійснення громадської антикорупційної експертизи проєкту чи чинного нормативно-правового акта» (с. 101). Менша врегульованість здійснення антикорупційної експертизи фізичними та юридичними особами, або громадськими об'єднаннями надає можливості для зловживань, маніпулюючи громадською думкою, з метою здійснення впливу на суб'єктів видання (прийняття) відповідного акта. Хотілось

би почути позицію дисертанта з цього питання.

4. Дисертант обґрунтовано вказав, що чітка регламентація процедурного аспекту однією з найважливіших гарантій ефективного проведення антикорупційної експертизи (с. 103), запропонувавши розробити та прийняти стандарт проведення антикорупційної експертизи для всіх суб'єктів проведення антикорупційної експертизи, який буде охоплювати мету, предмет, об'єкт, права та обов'язки суб'єктів, процедуру проведення, форму та зміст викладення результатів антикорупційної експертизи (с.168). Виклад бачення автора такого стандарту на сторінках дисертаційного дослідження сприяв би його повноті.

5. У підрозділі 3.1. дисертант охарактеризував міжнародний та зарубіжний досвід правового регулювання антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні, але не вказує, які з положень законодавств зарубіжних держав або втілення положень яких міжнародних стандартів правового регулювання антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні могли б стати зразком для вдосконалення національного законодавства.

6. У підрозділі 3.2. дисертант визначив основні напрями удосконалення правового регулювання антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні, серед яких низка положень про визначення «на законодавчому рівні» обов'язковості проведення антикорупційної експертизи на місцевому рівні органами місцевої влади та громадськістю, проведення громадської антикорупційної експертизи, врахування висновків за результатами здійснення громадської антикорупційної експертизи суб'єктами прийняття відповідних нормативно-правових актів, оприлюднення результатів та звітів про результати роботи щодо проведення антикорупційної експертизи уповноваженими суб'єктами на офіційних сайтах (с. 165-166). При цьому автор не вказує, у які нормативно-правові або підзаконні акти для цього потрібно внести відповідні зміни та не пропонує редакцій таких змін. Було б цікаво почути думку дисертанта стосовно можливості прийняття окремого акту, які би комплексно регулював питання проведення антикорупційної експертизи.

Однак зазначені зауваження мають дискусійний характер, відображають власну наукову позицію опонента і можуть слугувати підставою для наукової

дискусії під час прилюдного захисту дисертації, проте зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку праці дисертанта.

Дисертація **Дасюка Віктора Володимировича** на тему «**Правове регулювання антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні**» є самостійною, комплексною, завершеною працею, що містить нові науково обґрунтовані результати проведених досліджень, які розв'язують конкретне наукове завдання – вдосконалення правового регулювання антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні. Представлена робота характеризується необхідними для такого дослідження компонентами, а саме містить критичний аналіз позицій попередніх дослідників щодо проблем правового регулювання антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні, ґрунтується на поєднанні різних методів пізнання, звернення до досягнень різних галузей права. Дисертація відповідає спеціальності 081 «Право» та вимогам Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у закладах вищої освіти (наукових установах), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 року № 261 (зі змінами й доповненнями від 03 квітня 2019 року № 283), наказу МОН України «Про затвердження Вимог до оформлення дисертації» від 12 січня 2017 року № 40 (зі змінами й доповненнями від 31 травня 2019 року № 759) та Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 р. № 44. Автор дисертації Дасюк Віктор Володимирович заслуговує на присудження ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

Офіційний опонент —
доцент кафедри кримінального права та процесу
Київського університету права НАН України
кандидат юридичних наук, доцент

Раїса ПЕРЕЛИГІНА

