

Голові спеціалізованої вченої ради
Д 26.891.02
в Інституті підготовки кадрів
державної служби зайнятості України
доктору наук державного управління,
професору
Войтович Р.В.

ВІДГУК

офіційного опонента, доктора наук з державного управління, доцента Руденко Ольги Мстиславівни на дисертаційну роботу Костенка Дмитра Валентиновича “Система запобігання корупції в Україні: становлення та розвиток”, поданої на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.01 – теорія та історія державного управління

Вивчення дисертації, автореферату та опублікованих праць дає підстави для розгорнутої характеристики результатів дослідження Костенка Дмитра Валентиновича та визначення відповідності критеріям і нормативним вимогам “Порядку присудження наукових ступенів” МОН України до дисертаційних робіт на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління.

Актуальність теми дисертації, зв’язок із науковими програмами, темами

Проблема корупції на сьогодні існує практично в кожній державі і становить однакову загрозу як для розвинених країн зі сталою економікою, так і для країн, що переживають економічну кризу. Володіння адміністративною владою надає широкі можливості для зловживання нею у формі протекціонізму, незаконного придбання соціальних благ і різного роду привілеїв тощо. Нечітко сформульовані правила, надмірне регулювання та усебічний контроль дають посадовцям виняткову владу, створюють широкі можливості для корупції та привласнення матеріальних цінностей, що належать суспільству.

Як відомо, останнім часом викриваються все більше корупційних схем, які підтверджують – корупцією тією чи іншою мірою заражені усі верстви державної влади та управління. Найбільш корумпованими виявилися структури, що пов’язані з питаннями цільового фінансування, приватизації,

ліцензування, газотранспортної сфери, контрольно-ревізійної діяльності, а також судові й правоохоронні органи. Корупція, її масштаби і динаміка – це наслідок загальних економічних, політичних і соціальних проблем, що відбуваються в державі. Корупція, що прогресує на рівні місцевого самоврядування, веде до повної дискредитації влади на місцях, розвалу місцевого та регіонального управління, втрати довіри до влади в цілому.

Актуальність теми Костенка Д. В. зумовлена важливістю створення дієвої системи запобігання корупції в органах місцевого самоврядування як антиправового явища, що призводить до порушення особистих прав і свобод громадян, втрати авторитету державних і місцевих органів виконавчої та представницької влади.

Актуальність дисертаційної роботи підтверджується її використанням у процесі виконання науково-дослідної роботи Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України “Управління інноваційно-інвестиційним розвитком регіону в умовах децентралізації та регіональної демократії” (державний реєстраційний номер 0118U005266). Крім того, наукові напрацювання знайшли своє відображення в освітньо-професійній програмі підготовки другого освітнього рівня “магістр” спеціальності 281 “Публічне управління та адміністрування” Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України у модулях “Формування та реалізація публічної політики” та “Управління персоналом в системі публічної служби”.

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

Здобувачем узагальнено і коректно використано ґрунтовні наукові дослідження з теорії та історії державного управління, філософії, політології, що сприяло формуванню концептуального бачення специфічного поля дослідження та виробленню цілісного підходу до аналізу предмету дослідження – становлення та розвитку системи запобігання корупції в Україні.

Сформульовані наукові положення і висновки дисертаційної роботи містять оригінальні ідеї, які в сукупності розв’язують визначене в роботі наукове завдання. Поставлена автором мета дисертаційної роботи – теоретико-методологічне обґрунтування особливостей становлення та розвитку системи запобігання корупції в Україні та розробка практичних рекомендацій щодо удосконалення діяльності органів влади у даній сфері – досягнута і логічно розкрита шляхом послідовного вирішення поставлених завдань: проаналізувати поняття корупції, її сутнісні характеристики, основні підходи дослідження, дослідити генезис системи запобігання корупції в Україні; здійснити аналіз законодавчого забезпечення запобігання корупції в Україні;

проаналізувати інституційне забезпечення запобігання корупції в Україні; дослідити інформаційне забезпечення боротьби з корупцією та його проблеми; з'ясувати перешкоди щодо ефективного функціонування системи запобігання корупції в Україні; охарактеризувати напрями удосконалення законодавчого, інституційного та інформаційного забезпечення запобігання корупції в Україні; проаналізувати зарубіжний досвід функціонування систем запобігання корупції та виявити можливості використання кращих зарубіжних практик у боротьбі з корупцією в Україні на сучасному етапі.

У першому розділі дослідження на основі аналізу підходів до визначення поняття корупції (як протиправної діяльності та як зловживання владою чи службовим становищем), а також з урахуванням того, що трактування поняття корупції, яке наведено у Законі України “Про запобігання корупції” не повною мірою відображає сутність даного поняття, автором зроблено висновок, що корупція виступає доволі складним соціальним явищем, яке здійснює негативний вплив на політичний та соціально-економічний розвиток суспільства й держави загалом. Вона передбачає скоєння протиправних вчинків. Отже, на думку автора, корупція – це зловживання владою і/або службовим становищем задля одержання певної вигоди, що передбачає здійснення протиправної діяльності. У роботі корупцію розглянуто в трьох площинах: соціальній, політичній (політична корупція виступає незаконним використанням суб'єктами політичного процесу своїх повноважень задля одержання певних вигод) та психологічній. Відтак, зроблено висновок, що корупція в більшості випадків формується шляхом культурно-етичного відхилення, яке, будучи соціально неприйнятним, все ж відтворюється окремими категоріями громадян, наділеними в установленому законодавством порядку правами приймати юридично значущі рішення, і в подальшому призводить до конкретних негативних наслідків, як нормативно заборонених, так і протиправного характеру. Запропоновано етапи розвитку системи запобігання та протидії корупції в Україні та надано їх нормативно-правову характеристику. Охарактеризовано законодавчу політику України у сфері протидії корупційній злочинності. Показано, що антикорупційна правова база в Україні на даному етапі є досить розгалуженою і об'ємною, названо основні антикорупційні заходи, які здійснює держава на постійній основі, відповідно до вимог чинного законодавства. На основі узагальнення досвіду ефективних зарубіжних антикорупційних практик запропоновано ряд методів для введення в систему боротьби з корупцією в Україні.

У другому розділі дисертаційної роботи охарактеризовано нове українське антикорупційне законодавство, яке знаходиться у процесі розробки, проте враховує положення міжнародно-правових актів та в цілому відповідає сформульованим у них міжнародним і європейським стандартам запобігання корупції. На основі комплексного дослідження іноземних антикорупційних інституційно-функціональних зразків виділено три види державних інституцій антикорупційної спрямованості: багатоцільові державні агентства, що мають повноваження реалізувати низку функцій у галузі боротьби з корупцією; спеціалізовані антикорупційні служби в складі правоохоронних органів; самостійні профільні антикорупційні інституції. Охарактеризовано державні органи, які відповідальні за здійснення боротьби з корупцією в Україні. Наголошено на важливій ролі громадських об'єднань у системі боротьби з корупцією в Україні. Головний наголос робиться на аналізі системи інформаційного забезпечення антикорупційної боротьби, що розглядається як автоматизована система інформації і методів її опрацювання, що дає можливість виявлення реального стану корупційних проявів в Україні або в конкретному регіоні держави, а також визначення причин та умов, які стимулюють прояви цього різновиду правопорушення, з метою визначити їхні тенденції для того, щоб ефективно провести необхідні заходи по попередженню чи боротьбі з корупцією. Показано, що збільшивши свою відкритість, владні органи впливають на такі явища як: демократизація країни, якій сприяє інформаційна відкритість; підвищення ефективності, з якою працює державний апарат; ефективний громадський контроль. Запропоновано сформувати інтегровану інформаційну базу (а, може, й базу знань) української правоохоронної системи, що дозволить проводити аналіз тенденцій правопорушень у контексті, сформованому різноманітними суспільними проблемами, зокрема й кримінологічними.

У третьому розділі дисертації стверджується, що корупція дуже перешкоджає подальшим демократичним процесам та реформуванню з пріоритетами економічного піднесення, стабільному та сталому розвитку України. Відтак, варто чітко реалізовувати послідовні, сплановані і скоординовані дії по боротьбі з корупцією, розробити наукову концепцію попередження цього явища. Запропоновано модель оптимізації системи запобігання корупції в Україні, окреслено основні завдання боротьби з корупцією і хабарництвом, визначено основні етапи розробки стратегічних антикорупційних заходів, наголошено на важливості виокремлення корупційної злочинності як самостійного виду, окреслено заходи, спрямовані на вдосконалення правового режиму державної політики антикорупційного

спрямування, ідеологічно-інформаційного забезпечення тощо. Також запропоновано зміни у Законі України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю”, “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю”.

Викладене вище свідчить про достатній рівень обґрунтованості наукових положень і висновків дисертаційної роботи. Висновки відповідають поставленим завданням, відповідно відтворюються у авторефераті дисертації, а рекомендації доведено до рівня їх можливого використання у практичній діяльності.

Обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації також підтверджена в процесі їх апробації на 6 науково-практичних конференціях та круглих столах, у тому числі, за кордоном.

Достовірність та наукова новизна одержаних результатів, повнота їх викладу в опублікованих працях

Достовірність результатів і висновків дослідження забезпечується визначеною методологією, використанням загальнонаукових і спеціальних методів, принципів, підходів. Так, генеза корупції аналізувалася на основі історичного методу. Діалектичний метод застосовувався для аналізу самого поняття корупції, її сутнісних характеристик та встановлення причин походження і поширення цього явища. Для дослідження зони корупційних ризиків у публічній сфері нашого суспільства, вивчення питання нормативного забезпечення протидії корупції та характеристики його стану, класифікації суб'єктів антикорупційної боротьби було застосовано метод класифікації, структурно-логічний та порівняльно-правовий методи. Пропозиції щодо вдосконалення законодавчого, інституційного та інформаційного забезпечення протидії корупції базувалися на компаративному методі. Застосування системного методу, методів аналізу та синтезу дозволило провести аналіз практичних дій у боротьбі з корупцією в окремих країнах та виявити можливості використання кращих зарубіжних практик у боротьбі з корупцією на сучасному етапі в Україні.

Погоджуючись із сформульованими в дисертації конкретними положеннями, які визначають наукову новизну отриманих результатів, особливо хочу відзначити окремі з них, що є найбільш важливими.

Автором уперше було запропоновано модель оптимізації системи запобігання корупції в Україні, метою якої є захист соціально-економічної системи держави від корупціогенного впливу шляхом постійного моніторингу системи державного менеджменту на наявність проявів корупції. У контексті

даної моделі виділено три пріоритетні стратегії протидії корупції: інформування суспільства про небезпеку корупції та її наслідків для соціально-економічного стану держави; налагодження менеджменту у сфері запобігання корупції, удосконалення нормативно-правового забезпечення та захист прав громадян. Також до безперечної новизни роботи слід віднести наукові підходи до обґрунтування створення Єдиної комплексної інформаційної системи правоохоронних органів (ЄКІСПО), за допомогою якої можна сформуванати потужний потенціал інформаційно-аналітичної підтримки як держструктур загалом, так і структур щодо протидії організованим злочинності й корупції зокрема; виділення її базових напрямів та завдань.

Здобувачем було удосконалено понятійно-категоріальний апарат дослідження, зокрема в частині конкретизації поняття «корупція». Запропоновано власне бачення проблем, які є перешкодами для ефективного функціонування системи запобігання корупції в Україні.

В контексті інформаційної складової у роботі ідентифіковано обмеження інформаційного доступу наступними тезами: 1) тільки закон може встановлювати рамки обмеження права на інформацію. Адекватний крок до цієї вимоги – зробити такий закон доступним для людей. Доступність передбачає необхідний рівень його ясності, несуперечливості, неможливості застосувати зворотну силу. Нечіткість формулювань сприяє вибіркового правозастосуванню, через що власники права на інформацію потрапляють у нерівні умови; 2) будь-якому обмеженню має бути притаманна одна мета – захистити законні інтереси. Попередження виняткової ситуації, за якої державним органам або їхнім посадовим особам доведеться постати у невігідному світлі, не може бути метою, на якій приховано чи безпосередньо базується законне обмеження права на інформацію. Також автором запропоновано класифікацію функцій громадського телебачення та ЗМІ в контексті протидії корупції: висвітлення недоліків роботи і прорахунків влади, викриття корупційних та бюрократичних діянь, привернення уваги громадськості та органів державної влади до розв'язання нагальних проблемних завдань, вплив на підготовку рішень управлінського характеру, надання можливості владному та опозиційному таборам донести свої думки до людей, винесення позицій будь-якого суб'єкта політичної сфери та управлінського діяльності на суд громадськості.

До новизни роботи щодо нормативно-правового забезпечення у сфері протидії корупції слід віднести запропоновані автором напрями оптимізації: нагальну потребу доопрацювання законодавчих норм, наприклад, “Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління

активами, одержаними від корупційних та інших злочинів”, “Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо окремих питань накладення арешту на майно з метою усунення корупційних ризиків при його застосуванні”, “Про Державне бюро розслідувань”; Верховній Раді слід розглянути проекти, присвячені концептуальним змінам, внесеним до діючого законодавства щодо регулювання грошової підтримки партійних організацій та виборчих кампаній згідно з міжнародним стандартом, зокрема, стосується підготовлених спільно IFES-Україною та Transparency International-Україною документів із пропозиціями додати положення чинної української законодавчої бази, стосується Закону “Про політичні партії в Україні” та законів щодо черговості, з якою діють загальнодержавний та місцевий вибір і суміжні законодавства); ухвалити законопроект “Про внесення змін до Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України та суддів)” від 16 січня 2015 року № 1776; Кабінет Міністрів України має розробити та ухвалити загальнонаціональні методики для того, щоб оцінювати корупційні показники відповідно до стандартів ООН. За такого підходу автор пропонує шляхи оптимізації інституційного забезпечення у сфері протидії корупції: надати реальну політичну незалежність антикорупційним правоохоронним органам; забезпечити антикорупційним органам дійову координацію; визначити пріоритетними – “закриття” можливості для втечі від санкцій за корупційне правопорушення, узгодженість між відповідними законодавчими та нормативними документами, уточнення повноважень структур антикорупційного спрямування, в тому числі стосовно оперативно-розшукових дій тощо; запровадити систему автоматичної перевірки електронних декларацій; успішно реформувати кримінальну юстицію, зменшивши при цьому дискрецію, характерну суддям, прокурорам, слідчим, підвищити їхню підконтрольність та відповідальність, насамперед дисциплінарну, залучаючи громадськість у разі провадження дисциплінарного характеру.

У дисертаційній роботі набули подальшого розвитку класифікація наслідків корупції в економічній (зростання рівня тінізації економіки; нецільове використання бюджетних ресурсів; підвищення цін; зростання корумпованості в неурядових установах), соціальній (зменшення видатків бюджету на розвиток соціальної сфери; зростання організованої злочинності; збільшення соціальної напруги) та політичній (зменшення рівня довіри до влади; підрив іміджу країни на світовому ринку; зниження рівня політичної конкуренції) сферах. У процесі аналізу предмету дослідження автором було виділено шість етапів розвитку системи запобігання та протидії корупції в Україні: становлення, формування основних засад протидії корупції, псевдопротидія корупції, посилення протидії

корупції, законодавче реформування, комплексне реформування антикорупційного законодавства.

Основні наукові результати дисертаційної роботи опубліковано в 13 наукових працях, серед них 5 статей у наукових фахових виданнях з державного управління, 2 в іноземних наукових виданнях та 6 публікацій у збірниках матеріалів науково-практичних конференцій.

Практичне значення і впровадження одержаних результатів дослідження

Достовірність наукових положень, сформульованих у дисертації полягає в тому, що висновки та рекомендації, розроблені автором, можуть бути використані для вдосконалення системи протидії корупції в Україні. Зокрема, результати дослідження були використані в практичній діяльності: Вишгородської районної ради (довідка щодо впровадження від 20 лютого 2019 р.), Вишгородської районної державної адміністрації Київської області (довідка щодо впровадження від 17 липня 2019 р.), Головного управління Пенсійного фонду України (довідка щодо впровадження від 16 жовтня 2019 р.).

Оцінка ідентичності автореферату та основних положень дисертації

Дисертація та автореферат оформлені відповідно до вимог Порядку присудження наукових ступенів. Зміст автореферату ідентичний основним положенням дисертації і не містить інформації, відсутньої в дисертації. Наведені в авторефераті наукові положення, висновки та рекомендації розкриті й аргументовані в тексті дисертації.

Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 221 сторінку, із них 194 сторінки основного тексту. Робота містить 4 таблиці та 3 рисунки. Список використаних джерел налічує 239 найменувань.

Значення одержаних результатів для науки і практики, рекомендації щодо їх можливого використання

Основні положення та висновки дисертації щодо удосконалення діяльності органів влади у сфері розвитку системи запобігання корупції в Україні на основі теоретико-методологічного обґрунтування особливостей її становлення сприяють розвитку теорії, історії та методології державного управління, а також державного управління у сфері запобігання корупції як окремого наукового напрямку. Основні теоретичні положення та конкретні пропозиції, що містяться в дисертації, можуть бути використані при удосконаленні законодавства щодо реформи державного управління, реформи правоохоронної сфери, спеціального законодавства щодо запобігання

корупції тощо. Отримані результати також можуть бути використані для подальших науково-дослідних розробок теоретичних питань, пов'язаних з удосконаленням механізмів і методів діяльності державних структур у сфері запобігання та протидії корупції в Україні.

Дискусійні положення та зауваження щодо змісту дисертації

Відзначаючи загальний високий рівень обґрунтованості науково-теоретичних положень дисертаційної роботи, її цілісність і логіку викладення матеріалу, доречно зробити декілька зауважень і звернути увагу на дискусійні положення дисертаційної роботи.

1. Підхід, запропонований автором до розкриття сутності концепту “корупція” та загалом проблемного поля дослідження в межах визначеного предмету, є досить ґрунтовним і має системний характер, проте у роботі переважає науково-теоретичний підхід, подекуди за рахунок практичних рекомендацій. Позитивно відзначаючи глибоке дослідження законодавчої бази, слід наголосити, що обґрунтування власної оціночної позиції з окремих питань нормативно-правового забезпечення у сфері протидії корупції, аналіз законодавства щодо відповідності / невідповідності сучасним реаліям, особливо з урахуванням можливості адаптації до міжнародних стандартів, ефективності основних антикорупційних заходів, які здійснює держава на постійній основі тощо підсилює авторський підхід до предмету дослідження в цьому напрямі.

2. У першому розділі дисертаційної роботи автор наголошує на необхідності дослідження явища корупції в трьох площинах – соціальній, політичній та психологічній. Такий підхід є цікавим і досить новаторським, виходячи з позиції автора, що корупцію в цьому сенсі слід розглядати як “девіантну поведінку публічних посадових осіб, що всупереч інтересам суспільства та інших осіб проявляється в неправомірному використанні існуючих у них повноважень та ресурсів, що надають можливості до отримання вигоди в особистих, групових або корпоративних цілях”. Разом з тим, автор не повною мірою подає наукове обґрунтування власної позиції. Так, говорячи про наслідки корупційних діянь, головна увага у роботі зосереджена на політичній та соціально-економічній складових (що відображено на рис. 1.1), психологічна складова при цьому втрачається. Досить слушною є теза автора, що “психологічна складова, яка має відносно самостійне значення, дозволяє говорити про формування нової галузі дослідження – психології корупції”, проте вона не доведена до рівня практичних рекомендацій щодо розробки даного напрямку як самостійного в межах науки державного управління.

3. Потребує посилення позиція автора щодо удосконалення понятійно-категоріального апарату. У новизні запропоновано уточнення лише основного поняття роботи – “корупція”. Зважаючи на різноплановість предмету дослідження також заслуговують на увагу такі категорії як “антикорупційна політика”, “конфлікт інтересів”, “політична корупція”, “психологія корупції”, які використані в роботі. Крім того, особливу увагу слід було приділити поняттям та категоріям, що розглядаються в контексті інформаційного забезпечення запобігання корупції (інформаційно-аналітична підтримка, інформаційне забезпечення, інформаційний простір щодо доступу громадян, функцій громадського телебачення та ЗМІ тощо). Відтак, логічним є винесення даних понять у новизну роботи в розділі “удосконалення понятійно-категоріального апарату”; в частині вироблення пропозицій доцільно рекомендувати уточнити запропоновані автором поняття на законодавчому рівні. Також слід довести авторську ідею стосовно функцій громадського телебачення в контексті протидії корупції, зокрема, з урахуванням психологічної складової, про яку йшлося вище до рівня практичних рекомендацій в частині внесення змін у діюче законодавство.

Пропонуючи напрями оптимізації нормативно-правового забезпечення у сфері протидії корупції, автор переважно вказує закони та підзаконні акти (“Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів”, “Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо окремих питань накладення арешту на майно з метою усунення корупційних ризиків при його застосуванні”, “Про Державне бюро розслідувань” тощо), але не конкретизує, які саме уточнення чи доповнення слід зробити. Своєчасною є пропозиція автора щодо розробки наукової концепції попередження корупції як явища, що дозволить в майбутньому розробити адекватну стратегію й тактику, визначити відповідні цілі, засоби їх реалізації, рівень матеріальної, фінансової, організаційної та правової підтримки у боротьбі з нею. Було б цікаво, аби у роботі автор окреслив науково-теоретичні концепти такого документа, можливо навіть у схематичному вигляді.

4. Не викликає сумніву ґрунтовний аналіз зарубіжного досвіду, на основі чого автору вдалося розробити та запропонувати до впровадження певні заходи попередження та боротьби з корупцією. Проте, говорячи про можливість імплементації світового досвіду, доречно конкретизувати авторську позицію, можливо у вигляді таблиці, з визначенням країни та конкретних ідей, які можемо імплементувати в Україні.

Разом з тим, висловлені зауваження та рекомендації носять переважно дискусійний характер і не знижують загалом високого теоретико-методологічного рівня представленої дисертаційної роботи.

Загальний висновок

Дисертаційна робота Костенка Дмитра Валентиновича «Система запобігання корупції в Україні: становлення та розвиток» є самостійним та завершеним науковим дослідженням і містить наукові результати, що у сукупності вирішують важливе наукове завдання науки державного управління щодо теоретико-методологічного обґрунтування особливостей становлення та розвитку системи запобігання корупції в Україні та розроблення практичних рекомендацій з удосконалення діяльності органів влади у даній сфері.

Дисертація характеризується новизною одержаних результатів і висновків, має теоретичну і практичну цінність та відповідає вимогам Міністерства освіти і науки України, які висуваються до дисертацій на здобуття наукового ступеня кандидата наук, та «Порядку присудження наукових ступенів», а її автор, Костенко Дмитро Валентинович, заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.01 – теорія та історія державного управління.

Офіційний опонент –
професор кафедри публічного
управління та менеджменту
організацій Чернігівського
національного технологічного
університету,
д.держ.упр., доцент

О.М. Руденко

перший проректор
Чернігівського національного
технологічного університету
д.т.н., доцент



О.О.Новомлинець