

ВІДГУК

**офіційного опонента д.ю.н., професора,
Заслуженого діяча науки і техніки України Євгена Юрійовича Соболя
на дисертацію Олександра Петровича Кузнєцова на тему
«Адміністративно-правове регулювання діяльності громадських
об'єднань України у сфері функціонування громадських рад
органів державної влади та місцевого самоврядування», що подана на
здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності
12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право;
інформаційне право**

Актуальність теми дослідження. У сучасних умовах розбудови демократичної, правової держави Україна дедалі більше уваги приділяється розвитку громадянського суспільства як важливого чинника легітимності влади, забезпечення прав і свобод людини та підвищення ефективності державного управління. Громадські організації та інші інститути громадянського суспільства, які реалізують право громадян на об'єднання, виступають ключовими суб'єктами участі суспільства в управлінських процесах. Особливого значення набуває діяльність громадських рад при органах державної влади та місцевого самоврядування, що є інституційною формою діалогу між владою і суспільством.

Разом з тим, практика функціонування громадських рад засвідчує наявність низки проблем: недосконалість правового регулювання їх статусу та повноважень, формальний характер діяльності, обмежений вплив на ухвалення управлінських рішень, часто низький рівень правової культури та поінформованості членів рад. У контексті євроінтеграційних прагнень України та необхідності реалізації принципів належного врядування важливо удосконалити адміністративно-правові механізми діяльності громадських об'єднань у цій сфері.

Актуальність дослідження також зумовлена потребою вироблення ефективних моделей взаємодії громадських рад з органами державної влади й місцевого самоврядування, підвищення їхньої спроможності представляти суспільні інтереси та впливати на процес формування й реалізації державної

політики. Це дозволить забезпечити більшу прозорість, підзвітність та демократичність публічного управління, що є визначальним у процесі модернізації української державності.

Обґрунтовуючи актуальність дослідження, здобувач справедливо зазначає, що громадянське суспільство є потужною рушійною силою в будь-якій цивілізованій державі, адже саме інститути громадянського суспільства дозволяють консолідувати зусилля соціально-активних громадян з метою реального впливу на формування та реалізацію державної політики, управління державними справами. Проте самі по собі інститути громадянського суспільства мають обмежений правовий інструментарій впливу на суб'єктів владних повноважень, тому найбільш дієвою організаційно-правовою формою активної участі громадян в управлінні державними справами є громадські ради органів державної влади та місцевого самоврядування.

Обґрунтованість та новизна наукових положень, висновків і рекомендацій забезпечується, зокрема, тим, що вони є результатом неупередженого та багатостороннього осмислення явищ та процесів, що охоплюються предметом дослідження, яке спирається на широкий та продуктивний джерелознавчий аналіз, використання правильного поєднання методів наукового пізнання та прагнення здобувача запропонувати новий погляд на дійсну та належну організацію та функціонування цих явищ та процесів. Окремо слід відзначити детальне опрацювання міжнародних стандартів, нормативно-правових актів зарубіжних країн та наукових праць зарубіжних вчених. Разом із тим напрями дослідження цілком узгоджуються із сучасними векторами розвитку теорії та практики адміністративно-правового регулювання діяльності громадських об'єднань, включаючи формування та функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування.

Оцінивши обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій дисертації здобувача, слід визнати, що значна наукова цінність

властива теоретичним міркуванням здобувача про те, що адміністративно-правове регулювання діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування є ключовим фактором, що забезпечує прозорість та ефективність формування і функціонування громадських рад органів публічної адміністрації, а також підвищує легітимність рішень суб'єктів владних повноважень, які прийняті під контролем та з урахуванням пропозицій і зауважень громадськості.

Натомість, за справедливим твердженням автора до актуальних питань адміністративно-правового регулювання діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів публічної адміністрації в контексті євроінтеграційних процесів слід віднести: необхідність врегулювання правових засобів здійснення деліберативної (дорадчої) демократії та демократії участі на рівні закону; завищені вимоги до представників інститутів громадянського суспільства, які прагнуть взяти участь в утворенні складу громадської ради органу державної влади чи місцевого самоврядування; відсутність регулярної звітності громадських рад органів публічної адміністрації про свою діяльність, що ставить під сумнів прозорість функціонування таких інститутів громадянського суспільства та їх відповідальність перед громадами; наявність корупційних ризиків під час формування складу громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування шляхом рейтингового голосування на установчих зборах.

Значним внеском у наукову дискусію з цього питання є висновок автора про те, що необхідно розробити та прийняти перспективний Закон України «Про інструменти деліберативної (дорадчої) демократії та демократії участі», яким буде врегульовано на рівні закону порядок утворення та діяльності громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування, а також порядок використання інших правових інструментів деліберативної демократії та демократії участі, включаючи такий інноваційний інструмент як громадські асамблеї (форуми).

Також заслуговує на увагу позиція автора щодо доцільності запозичення та впровадження в національне законодавство та юридичну практику позитивного досвіду адміністративно-правового регулювання діяльності громадських рад органів місцевого самоврядування на рівні національного закону у Французькій Республіці.

Варто відзначити також слушність рекомендацій здобувача щодо удосконалення механізму звітування громадських рад про результати їхньої діяльності. Здобувач, зокрема, пропонує нормативно встановити для громадських рад органів публічної адміністрації обов'язок щоквартально оприлюднювати звіт про свою діяльність на офіційних вебсайтах органів публічної адміністрації, при яких вони створені.

Раціональною є також пропозиція автора щодо доцільності формування складу громадських рад органів публічної адміністрації виключно на підставі рейтингового електронного голосування з використанням інформаційно-комунікативних технологій, у тому числі через офіційний вебсайт органу виконавчої влади, у порядку та у строки, визначені органом виконавчої влади.

Також об'єктивною є сформульована в роботі потреба підвищення рівня прозорості та відкритості діяльності громадських рад шляхом використання інтелектуальних систем для автоматизованого узагальнення протоколів засідань, підготовки публічних звітів у зручному для громадян форматі та налагодження комунікації через чат-боти та за допомогою віртуальних асистентів. Слушною також є думка щодо можливості використання громадськими радами технології штучного інтелекту для здійснення моніторингу відкритих даних із метою виявлення корупційних ризиків та недоліків у діяльності органів влади.

Відзначаються належною обґрунтованістю та потенційним позитивним значенням для удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності громадських об'єднань у сфері функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування, й інші наукові положення, висновки та рекомендації здобувача. Суттєве теоретичне та

практичне значення має сформульоване в дисертації авторське визначення громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування, які, за визначенням здобувача, є консультативно-дорадчими органами, що утворюються при органах публічної адміністрації та є унікальною організаційно-правовою формою забезпечення участі представників інститутів громадянського суспільства в управлінні державними справами, формуванні та реалізації державної політики, здійсненні ефективного громадського контролю діяльності органів публічної адміністрації та забезпеченні комунікації між громадянами та суб'єктами владних повноважень.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес і можуть бути використані у:

- науково-дослідній діяльності як основа для подальших наукових досліджень проблематики участі інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної політики;

- правотворчій діяльності для вдосконалення нормативно-правових засад формування та діяльності громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування, включаючи прийняття перспективного Закону України «Про інструменти деліберативної (дорадчої) демократії та демократії участі»;

- правозастосовній діяльності для вдосконалення діяльності громадських рад органів публічної адміністрації та їх взаємодії з іншими інститутами громадянського суспільства;

- навчальному процесі у викладанні студентам вищих навчальних закладів дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративно-процесуальне право», під час підготовки підрозділів підручників і навчальних посібників із відповідного навчального курсу.

Повнота викладення матеріалів в публікаціях положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Основні результати й

положення виконаного дослідження знайшли своє відображення в 7 наукових працях, серед яких – 4 наукові статті опубліковані в юридичних фахових виданнях України, затверджених МОН України, 1 наукова праця – в іноземному фаховому виданні, та 2 тези доповідей на міжнародних науково-практичних заходах.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. Разом з тим, при тому, що наукові положення, висновки і рекомендації дисертації свідчать про її належний науковий рівень, у ній має місце декілька малозначних недоліків та невикористаних можливостей для досягнення ще більш високих показників якості дослідження.

1. Дискусійною є пропозиція здобувача щодо пом'якшення вимог до представників інститутів громадянського суспільства, які можуть бути обрані до складу громадських рад органів публічної адміністрації. Зокрема, здобувач пропонує встановити, що до складу громадської ради при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади можуть бути обрані представники інститутів громадянського суспільства, які не менше трьох (нині – шести) місяців до дати оприлюднення органом виконавчої влади повідомлення про формування складу громадської ради провадять свою діяльність, реалізують свої проекти у сфері, пов'язаній з діяльністю відповідного органу виконавчої влади, що підтверджується інформацією про результати діяльності інституту громадянського суспільства, та у статуті (положенні) яких визначені відповідні цілі і завдання діяльності.

Проте, така пропозиція потребує додаткової аргументації, адже встановлені чинним національним законодавством вимоги до представників інститутів громадянського суспільства, які можуть бути обрані до складу громадських рад органів публічної адміністрації, є достатньо виваженими та такими, що не порушують права та свободи представників інститутів громадянського суспільства.

2. Потребує уточнення пропозиція здобувача щодо необхідності нормативного закріплення принципів діяльності громадських рад органів

державної влади та місцевого самоврядування в Типовому положенні про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації, або в перспективному Законі України «Про інструменти деліберативної (дорадчої) демократії та демократії участі».

Адже громадські ради органів публічної адміністрації є інститутами громадянського суспільства і діють у відповідності до загально-дозвільного принципу правового регулювання: дозволено все, що не заборонено законом.

3. Дискусійною є пропозиція здобувача нормативно закріпити право громадських рад об'єднуватися та брати спільну участь у засіданні органів державної влади, якщо питання, яке вирішується відповідними органами публічної адміністрації, має міжвідомчий характер і результатом його обговорення буде прийняття спільного (міжвідомчого) нормативно-правового акта (наприклад, спільного наказу). Вважаємо, що це питання може бути вирішено на рівні спільної нормотворчої діяльності органів публічної адміністрації і не потребує внесення змін в Типове положення про громадську раду.

4. В роботі не оформлені за правилами юридичної техніки конкретні пропозиції щодо внесення змін до чинного адміністративно законодавства, зокрема, підзаконних нормативно-правових актів, на необхідності удосконалення яких наголошує здобувач. Дисертація містить лише концептуальні напрями реформування національного законодавства у сфері діяльності громадських рад органів публічної адміністрації.

5. В дисертаційному дослідженні, враховуючи його актуальність та прямий зв'язок із актуальними питаннями формування громадянського суспільства в Україні, було б доцільно провести власне соціологічне дослідження, яке б дозволило автору виявити актуальні проблеми (з точки зору різних соціальних груп) у сфері адміністративно-правового регулювання

діяльності громадських об'єднань в цілому та функціонування громадських рад органів публічної адміністрації зокрема.

Разом із тим, вищевикладене жодною мірою не заперечує те, що дисертація Кузнецова Олександра Петровича на тему «Адміністративно-правове регулювання діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування» є прикладом наукового дослідження, яке виконане автором особисто, характеризується достатньою завершеністю та єдністю змісту, вирізняється науковими результатами, що мають очевидну наукову новизну, неспростовне теоретичне та практичне значення, а також є концептуальними знаннями науки про адміністративне право.

Висновок: таким чином, дисертація на тему «Адміністративно-правове регулювання діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування» є завершеною працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, які забезпечують розв'язання важливих теоретичних та прикладних проблем загальнонаціонального значення, повною мірою відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 р. № 567 (зі змінами), а її автор – Кузнецов Олександр Петрович, заслуговує на присудження йому наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**Ректор Центральноукраїнського державного
університету імені Володимира Винниченка,
д.ю.н., професор,
Заслужений діяч науки і техніки України**



Є.Ю. Соболю