

В І Д Г У К

**офіційного опонента доктора юридичних наук,
професора Віталія Анатолійовича Дем'янчука на дисертаційну роботу
Олександра Петровича Кузнєцова на тему «Адміністративно-правове
регулювання діяльності громадських об'єднань України у сфері
функціонування громадських рад органів державної влади та
місцевого самоврядування», подану на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 –
адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право**

Актуальність обраної теми. Актуальність дослідження адміністративно-правового регулювання діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування зумовлена низкою об'єктивних чинників сучасного державотворчого процесу.

По-перше, формування демократичної, правової та соціальної держави, закріплене Конституцією України, потребує створення ефективних механізмів взаємодії між державними інституціями та громадянським суспільством. У цьому контексті громадські об'єднання виступають ключовим інструментом участі громадян у процесах управління публічними справами, забезпечуючи реалізацію принципів прозорості, відкритості та підзвітності влади.

По-друге, функціонування громадських рад при органах державної влади та місцевого самоврядування є важливим елементом інституціоналізації громадської участі у сфері публічного адміністрування. Водночас практика їх діяльності засвідчує наявність значної кількості проблем, пов'язаних із правовим статусом, порядком формування, межами компетенції та реальним впливом на ухвалення управлінських рішень. Ці проблеми безпосередньо відображаються на ефективності роботи громадських рад та довірі до них з боку суспільства.

По-третє, на сучасному етапі європейської інтеграції Україна взяла на себе зобов'язання щодо імплементації європейських стандартів належного врядування та забезпечення широкої участі громадськості у прийнятті рішень. Це вимагає приведення адміністративно-правового регулювання діяльності громадських об'єднань у відповідність до норм *acquis communautaire*, що, у свою чергу, зумовлює необхідність наукового переосмислення існуючої нормативної бази та вироблення пропозицій щодо її вдосконалення.

По-четверте, сучасні виклики – зокрема, децентралізація влади, воєнний стан та процеси післявоєнного відновлення – актуалізують потребу в підвищенні ролі громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної політики на місцевому й національному рівнях. У таких умовах громадські ради можуть стати дієвим інструментом консолідації суспільства, комунікації з органами влади та забезпечення врахування інтересів різних соціальних груп.

Отже, дослідження адміністративно-правового регулювання діяльності громадських об'єднань у сфері функціонування громадських рад є науково й практично значущим. Воно має на меті не лише виявлення недоліків правового забезпечення, а й обґрунтування напрямів його вдосконалення задля зміцнення демократичних засад публічного управління, розвитку громадянського суспільства та підвищення ефективності взаємодії між владою та громадськістю.

Дисертаційне дослідження О.П. Кузнецова виконано в рамках планів науково-дослідної роботи Приватної установи «Науково-дослідний інститут публічного права» та відповідно до Стратегії розвитку Національної академії правових наук України на 2021–2025 рр. Проблематика дисертації корелюється з низкою загальнонаціональних стратегічних концепцій та актів, зокрема із Національною стратегією сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 рр., затвердженою Указом Президента України від 27 вересня 2021 р.

№ 487/2021, Концепцією розвитку електронної демократії в Україні та планом заходів щодо її реалізації, які схвалені розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 р. № 797-р, Державною стратегією регіонального розвитку на 2021–2027 рр., затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695, а також Указом Президента України від 30 вересня 2019 р. № 722/2019 «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року».

Таким чином, варто підкреслити, що адміністративно-правове регулювання діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування є актуальним предметом дослідження в рамках спеціальності 12.00.07. – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Дисертаційне дослідження О.П. Кузнецова є затребуваним як наукою адміністративного права, так і потребами правотворчої і правозастосовної діяльності, спрямованої на удосконалення адміністративного законодавства України.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Високий ступінь обґрунтованості результатів дослідження зумовлено досить раціональною та внутрішньо узгодженою структурою дисертації. Загальна структура роботи в цілому є логічною, послідовною, раціональною, обґрунтованою предметом, метою та завданнями дослідження, що дозволяє послідовно розглянути всі проблеми, визначені автором. Структурно дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що містять 7 підрозділів, висновків та списку використаних джерел.

Обґрунтованість положень, сформульованих у дисертації, підтверджується також критичним аналізом наявних літературних джерел з теорії держави і права, конституційного, адміністративного та інформаційного права, а також значної кількості наукових праць

науковців, які досліджували проблематику формування та розвитку інститутів громадянського суспільства, здійснення громадського контролю діяльності органів публічної адміністрації, удосконалення інструментарію демократії участі.

Обґрунтованість теоретичних положень, рекомендацій щодо подальшого наукового розроблення теми, достовірність результатів дослідження забезпечено використанням сукупності філософських, загальнонаукових та спеціально-юридичних наукових методів, які використовуються в юридичних дослідженнях. Високий ступінь наукової обґрунтованості результатів виконаного дослідження забезпечено використанням відповідних наукових методів та підходів: історико-правового, телеологічного, антропологічного, цивілізаційного, синергетичного.

Здобувач справедливо зазначає, що ключовим науковим підходом, який дозволяє розкрити сутність діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування, є синергетичний науковий підхід. Синергетика як наука дозволяє розглядати громадянське суспільство як систему, що прагне до самоорганізації та самовдосконалення. Результатом такої самоорганізації є поява інститутів громадянського суспільства, представники яких прагнуть брати участь в управлінні державними справами, у тому числі будучи вибраними до складу громадських рад органів публічної адміністрації. Саме в роботі громадських рад, які забезпечують консультації суб'єктів владних повноважень із громадськістю та здійснюють громадський контроль діяльності органів публічної адміністрації, проявляється синергетика (дослівно – «спільна дія») всіх учасників громадянського суспільства, тобто об'єднання зусиль для впливу на формування державної політики та недопущення узурпації державної влади.

Правильний вибір методології дозволив здобувачеві сформулювати ряд важливих наукових положень, висновків та рекомендацій.

Зміст дисертації в цілому характеризується досить високим теоретичним і науково-методологічним рівнем вирішення поставлених завдань. Чітко виражений теоретичний підхід, зокрема, вдало розроблені дефініції, класифікації і критерії дозволили автору аргументовано визначити власну позицію щодо багатьох дискусійних проблем сутності адміністративно-правового регулювання діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування.

Достовірність і новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Положення дисертації ґрунтуються на об'єктивних теоретичних дослідженнях, висновки є достовірно обґрунтованими та базуються на теоретичних судженнях автора і матеріалах практики.

Наукова новизна одержаних результатів дисертації полягає в тому, що дисертація є першим комплексним науковим дослідженням змісту та генези становлення адміністративно-правових засад діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування, а також перспектив їх розвитку, що враховує особливості сучасного стану наукового дослідження цієї сфери та практики участі представників інститутів громадянського суспільства в управлінні державними справами.

Дисертантом проаналізовано значний масив спеціальної наукової правової літератури, присвяченої проблемним питанням діяльності громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування, а також трансформаційним процесам у відповідній сфері суспільних відносин, особливостям взаємодії громадських рад з органами публічної адміністрації та іншими інститутами громадянського суспільства.

Результати дисертаційного дослідження 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.

Заслужують на увагу та підтримку наступні положення дисертації:

- сформульоване авторське визначення поняття громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування, які є консультативно-дорадчими органами, що утворюються при органах публічної адміністрації (вибираються представниками інститутів громадянського суспільства, проте Положення про громадську раду затверджується відповідним органом 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;

– положення 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;

– пропозиція формувати склад 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;

– пропозиція удосконалити механізм звітування громадських рад про результати їхньої діяльності, а саме 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;

– підходи до розуміння форм та способів участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, до яких слід віднести всі правові засоби впливу громадян та інститутів громадянського суспільства на прийняття управлінських рішень органами публічної адміністрації, а також правові засоби здійснення громадського контролю діяльності суб'єктів владних повноважень та забезпечення комунікації між громадянами та органами державної влади і місцевого самоврядування;

– аргументація доцільності прийняття окремого Закону України «Про інструменти деліберативної (дорадчої) демократії та демократії участі» з метою правового врегулювання на рівні закону порядку формування та діяльності громадських рад органів публічної адміністрації, а також використання інших інструментів демократії участі та

деліберативної демократії, включаючи такий інноваційний інструмент, як громадські асамблеї (форуми);

– підходи до розуміння функцій та принципів діяльності громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування, які доцільно нормативно закріпити 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»;

– розуміння підходів до методології дослідження діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування, а саме приділення особливої уваги синергетичному науковому підходу, який дозволяє розглядати громадянське суспільство як систему, що прагне до самоорганізації та самовдосконалення, а діяльність громадських рад – як результат синергетики (спільної дії) представників інститутів громадянського суспільства з метою реального впливу на формування та реалізацію державної політики.

Також заслуговують на увагу наукові здобутки автора стосовно узагальнення зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування з метою виокремлення позитивного досвіду зарубіжних країн та визначення можливості і доцільності його імплементації в національне законодавство та юридичну практику (підрозділ 3.1).

У результаті проведеного дисертаційного дослідження автором сформульовано ряд висновків, спрямованих на удосконалення теоретико-правового розуміння адміністративно-правового регулювання діяльності

громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування.

У цілому дисертація носить завершений характер, мета дослідження досягнута, завдання роботи виконані. Автореферат у цілому відображає зміст дисертації.

Зауваження до дисертаційного дослідження.

В цілому високо оцінюючи зміст дисертаційного дослідження, слід відмітити низку зауважень та недоліків.

1. За результатами проведеного дослідження до актуальних і проблемних питань адміністративно-правового регулювання діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів публічної адміністрації віднесено наявність корупційних ризиків під час формування складу громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування шляхом рейтингового голосування на установчих зборах.

Така позиція потребує додаткового пояснення, адже установчі збори проводяться за участю всіх представників інститутів громадянського суспільства, які делегували своїх представників для участі у зборах та обрання нового складу громадської ради. Суб'єкти владних повноважень не мають правових інструментів впливу на учасників установчих зборів та результати голосування.

2. У висновках до роботи автор пропонує пом'якшити вимоги до представників інститутів громадянського суспільства, які можуть бути вибрані до складу громадських рад органів публічної адміністрації; зокрема, на його думку, доцільно встановити, що до складу громадської ради при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади можуть бути вибрані 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 проєкти 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, зважаючи на об'єктивну мотивацію суб'єкта нормотворчості щодо встановлення саме шестимісячного строку, протягом якого інститути громадянського суспільства повинні провадити свою діяльність, реалізовувати свої проекти у сфері, пов'язаній з діяльністю відповідного органу виконавчої влади, для того, щоб їх представники мали можливість бути обраними до складу громадських рад органів публічної адміністрації. Встановлення такого строку має за мету унеможливити потенційну участь у виборах нових членів громадської ради представників «фіктивних» інститутів громадянського суспільства, які створені спеціально під вибори членів громадських рад.

3. Ознайомлення із переліком використаних джерел дає підстави стверджувати, що здобувач використав в дисертації більшою мірою роботи вітчизняних науковців, в той час як проблематика правової регламентації діяльності громадських об'єднань та громадських рад органів публічної адміністрації є предметом наукового налізу багатьох зарубіжних дослідників, враховуючи важливість дослідження вказаної теми для розвитку демократії та громадянського суспільства.

Роботу тільки б прикрасили праці вчених зарубіжних країн, в яких розкрито особливості адміністративно-правового регулювання діяльності громадських об'єднань у сфері функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування в окремих країнах-членах ЄС, досвід яких не відображено в роботі.

4. Дискусійною є пропозиція здобувача щодо удосконалення механізму звітування громадських рад про результати їхньої діяльності. Так, на думку здобувача, доцільно 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.

Враховуючи розвиток сучасних інформаційних технологій та можливості технології штучного інтелекту, громадські ради можуть формувати публічні звіти щодо результатів своєї діяльності щомісячно та розміщувати їх на офіційних сайтах органів публічної адміністрації, при яких вони створені.

Проте вказані недоліки не впливають на загалом позитивну оцінку дисертації.

Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам МОН України. Зміст дисертаційної роботи висвітлений достатньо повно, виклад запропонованих в роботі положень базується на ґрунтовному опрацюванні літературних джерел з проблематики дисертаційного дослідження. Автор сформулював свої висновки, які здатні стати значним внеском у розвиток вітчизняної науки адміністративного права. В цілому дисертація О.П. Кузнецова є самостійним, завершеним науковим дослідженням, яке присвячене адміністративно-правовому регулюванню діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування та відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567

Таким чином, підсумовуючи, слід зазначити, що дисертація «Адміністративно-правове регулювання діяльності громадських об'єднань України у сфері функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування» є завершеною працею, в якій отримані нові

науково обґрунтовані результати, а її автор – Кузнецов Олександр Петрович, заслуговує на присудження йому наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

**ректор Приватного вищого навчального
закладу «Міжнародний економіко-
гуманітарний університет
імені академіка Степана Дем'янчука»,
доктор юридичних наук, професор**



В.А. Дем'янчук

Підпис *Дем'янчука*

Начальник відділу кадрів
Міжнародного економіко-
гуманітарного університету
імені академіка Степана Дем'янчука

Селуржа О.Т.