

ВІДГУК

**офіційного опонента кандидата юридичних наук, доцента, адвоката
Маркіна Сергія Ігоровича на дисертаційне дослідження
Крайнього Павла Івановича на тему: «Адміністративно-правовий статус
громадських рад за законодавством України», подане на здобуття
наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 –
адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право**

Актуальність теми. Проведення політики вдосконалення діяльності системи органів публічної влади супроводжується врахуванням суспільно-політичної ситуації в нашій державі. Розвиток громадянського суспільства який беззаперечно виступає ключовим каталізатором таких процесів зумовлює постійний аналіз існуючих правових механізмів взаємодії інституцій громадянського суспільства та держави. Зміни до Конституції України що визначили незворотність європейського та євроатлантичного курсу України, Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом підписана та ратифікована Європарламентом і Верховною Радою України, набуття статусу кандидата в спільноту держав-членів ЄС безсумнівно вплинули на формування нового розуміння та сприйняття процесів, які пов'язані із забезпеченням прав і свобод людини і громадянина. Крім цього, активізація євроінтеграційних процесів української держави зумовили переосмислення існуючих поглядів на забезпечення правових можливостей громадян реалізовувати право на участь у здійсненні державного управління. Розуміння правової природи суб'єктів адміністративного права дозволяють зрозуміти правові форми участі між інституціями громадянського суспільства з органами публічної влади та їх посадовими особами в публічному діалозі. Громадські ради є консультативно-дорадчими органами, діяльність яких дає змогу представникам громадянського суспільства мати правову можливість бути залученими до процесів вирішення тих чи інших питань суспільного життя з однієї сторони. З іншої – органи публічної влади мають змогу одержувати від осіб, які володіють значним досвідом у певній сфері задля вирішення конкретного завдання.

За даними Кабінету Міністрів України станом на кінець 4 кварталу 2021 року громадські ради діяли при 70 органах виконавчої влади: 12 міністерствах, 36 інших центральних органах виконавчої влади (далі – ЦОВВ), 21 обласній та Київській міській держадміністраціях. Впродовж 4 кварталу 2021 року відбулися установчі збори з формування складу громадських рад при 11 органах виконавчої влади. Була здійснена підготовка до проведення установчих зборів з формування складу громадської ради

Міністерства внутрішніх справ, Мінреінтеграції, Міністерства охорони здоров'я, Державної податкової служби України тощо. Створення громадських рад при міністерствах, інших органах виконавчої влади підтверджує значну роль таких рад та зумовлює потребу у їх всебічному науковому дослідженні крізь призму існуючих доктринальних підходів задля формування наукового підґрунтя в частині вдосконалення адміністративно-правового статусу громадських рад за законодавством України.

Тому актуальність обраної теми, потреба у її комплексному дослідженні, науковий пошук конкретних шляхів вдосконалення адміністративно-правового статусу громадських рад, вдосконалення окремих аспектів їх взаємодії із органами публічної влади, аналіз окремих елементів адміністративно-правового статусу, врахування досвіду правового регулювання таких рад в зарубіжних країнах є обґрунтованою. Вона визначила мету та завдання дисертаційного дослідження Крайнього П.І.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано в межах Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженій Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98; Пріоритетним напрямом розвитку правової науки на 2016–2020 рр., затвердженим Постановою Загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р.; Плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» у 2015 р., затвердженому Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4 березня 2015 р. № 213-р; Плану наукових досліджень Запорізького національного університету на 2020–2025 рр.

Обґрунтованість наукових положень, висновків, рекомендацій. Дисертаційне дослідження має логічну та послідовну структуру. У ньому використані сучасні загальні та спеціальні методи наукового пізнання. Використання правових концепцій, ретельне опрацювання сучасної вітчизняної та зарубіжної літератури, аналіз чинного законодавства, рішень судових органів, апробація результатів дослідження згідно встановлених вимог, зробило можливим сформулювати конкретні положення та висновки.

Здійснено теоретичне дослідження та запропоновано вирішення наукової проблеми щодо генези розвитку громадських рад в Україні та їх розвитку в сучасних умовах, вдосконалення визначення поняття громадські ради виходячи із сучасних концепцій розуміння таких рад в якості різновиду консультативно-дорадчого органу шляхом аналізу наукових праць, правозастосовної практики, діючого законодавства, досвіду зарубіжних країн щодо забезпечення правового регулювання діяльності таких рад та сучасного стану імплементації міжнародних документів, які стосуються забезпечення права громадян на участь в управлінні державними справами через створення таких суб'єктів.

У розділі 1 «Ступінь наукової розробленості проблеми. Методологія дослідження» пропонується розуміння громадських рад в якості окремих суб'єктів адміністративного права, які дають можливість громадянам, представникам інституцій громадянського суспільства що мають необхідні

знання й досвід, бути учасниками відносин за участю органів публічної влади у процесі реалізації останніми своїх повноважень. Результатом взаємодії є прийняття конкретних нормативних чи адміністративних актів. Їх утворення є результатом активного розвитку громадянського суспільства, що вплинуло на перегляд наявної системи публічного управління. Запропоновано класифікацію напрямів наукових досліджень, за якими в Україні відбувалося дослідження громадських рад: як різновиду консультативно-дорадчих органів, що спрямовані на реалізацію політики органів виконавчої влади за участю громадськості через аналіз чинного адміністративного й конституційного законодавства, яке врегульовує діяльність громадських рад; як одну з форм участі громадськості, за допомогою яких удосконалюється діяльність органів публічної адміністрації; як недержавні організації, що дають можливість реалізовувати правозахисну діяльність. Представники з інших гуманітарних наук та не дають чіткої відповіді на запитання про правову природу громадських рад за законодавством України.

Використання цивілізаційного підходу як одного із сучасних методів наукового пізнання дозволив розкрити особливості громадських рад через людиноцентристський, соціологічний та позитивістський виміри. Зміни в суспільних процесах, виокремлення груп ініціативних громадян, які формують інституції громадянського суспільства безпосередньо впливають на їх формування. Особливості адміністративно-правового статусу громадських рад як окремого суб'єкта адміністративного права полягають у можливості в межах його діяльності налагоджувати «діалог», «комунікацію» та «спілкування» між громадянським суспільством та державою в особі відповідних органів публічної влади.

У розділі 2 «Громадські ради як суб'єкти адміністративного права» досліджено адміністративно-правовий статус громадських рад як окремого суб'єкта адміністративного права. Проведено аналіз його окремих елементів: правоздатність, дієздатність і деліктоздатність, завдяки чому встановлено що громадські ради є окремим суб'єктом адміністративного права, який забезпечує необхідний обсяг реалізації громадянами їхнього права на участь у здійсненні публічного врядування. Такі ради є носіями суб'єктивних прав та обов'язків які дають змогу реалізувати необхідні функції, що на них покладаються перелік яких визначений на рівні окремих нормативно-правових актів.

Запропоновано переглянути нормативне визначення мети створення таких рад як діяльність із забезпечення громадянам можливості реалізації права на участь в управлінні державними справами покращення здійснення органами влади надання публічних послуг, здійснення публічного врядування, що дасть змогу забезпечити захист прав і свобод громадян.

Встановлено, що громадські ради мають окрему процедуру створення та припинення, конкретний перелік завдань тощо. Окремі положення, якими врегульовано діяльність рад при окремих міністерствах (Міністерстві освіти і науки України, Міністерстві юстиції України, Міністерстві охорони здоров'я

України тощо) продемонстрували відсутність чітко визначених завдань. Вони є загальними та дублюють вимоги Типового положення про громадську раду, що унеможливило організацію дієвого функціонування в межах тих напрямків здійснення публічної влади, яку виконує відповідний орган публічної влади.

Запропоновано внести зміни до Типового положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській і Севастопольській міській, районній, районній у містах Києві та Севастополі державній адміністрації для усунення проблеми чіткого правового регулювання часу виникнення адміністративної праводієздатності громадських рад.

У розділі 3 «Організаційно-правові засади діяльності громадських рад в Україні» проаналізовано нормативно-правові акти за допомогою яких громадські ради здійснюють свою діяльність. Вітчизняна та зарубіжна судова практика дала змогу в широкому контексті виокремити положення реалізації права громадян на участь в управлінні держаними справами та діяльності громадських рад. Діяльність таких рад здійснюється в межах організаційно-правових механізмів що закріплюють їх адміністративно-правовий статус. Окремо проаналізовано порядок їх утворення, взаємодію з органами публічної влади. Тенденція щодо підвищення рівня закріплення правових та організаційних засад діяльності громадських рад не призвела до підвищення ефективності їх діяльності на практиці.

Наголошено на тому, що правові та організаційні гарантії діяльності громадських рад, окрім національного законодавства, передбачені на рівні міжнародних нормативних актів, конвенцій: Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція), якою вперше на міжнародному рівні закріплено правові гарантії для громадян щодо права на одержання інформації про діяльність органів публічної влади. Встановлено, що діяльність громадських рад забезпечує реальну можливість для громадян, які входять до її складу як представники конкретних інституцій громадянського суспільства за спрямуванням, не лише отримувати відповідну інформацію від того чи іншого органу публічної влади, при якому така рада утворюється, а й бути залученими в публічно-владні процеси розгляду конкретних завдань. Їх участь виражається в обговоренні разом із представниками влади конкретних ситуацій, вирішення яких віднесене до компетенції відповідного органу влади, та в можливості вироблення спільного рішення, яке із часом може бути втілене в конкретному проєкті рішення відповідного органу влади. Обґрунтовано, що на національному рівні прийняття Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства (2005–2007 рр.) передбачило участь інститутів громадянського суспільства в розробленні та обговоренні проєктів нормативно-правових актів, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади у формі

громадського моніторингу підготовки й виконання рішень, експертизи їх ефективності, подання органам виконавчої влади експертних пропозицій, неповною мірою робила можливою повноцінну діяльність громадських рад.

Встановлено, що прийняття Постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. № 996 не усунуло всі правові й організаційні прогалини в забезпеченні діяльності громадських рад. Запропоновано внести зміни до вказаної постанови та здійснити класифікацію громадських рад з урахуванням системи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що дасть змогу вирішити питання доступу до можливості створення таких консультативно-дорадчих органів. Це дасть змогу забезпечити повноцінне охоплення системи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування можливістю вирішувати питання публічного адміністрування, надання публічних послуг, прийняття конкретних рішень за участю інституцій громадянського суспільства. Запропоновано доповнити текст Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» статтею 14-1 «Консультативно-дорадчі органи при органах місцевого самоврядування»,

У розділі 4 «Особливості закріплення адміністративно-правового статусу громадських рад у зарубіжних країнах» проаналізовано особливості правового статусу громадських рад, їх взаємодії з публічною адміністрацією, а також з'ясовано особливості нормативно-правового регулювання діяльності таких рад. В зарубіжних країнах на державному рівні визначено забезпечення належного рівня організаційно-правових форм налагодження діалогу із суспільством, його різними інституціями, окремими групами громадян. Окремі аспекти й особливості такого правового регулювання визначаються залежно від форм держави, форм державного правління та устрою. Приналежність держави до англо-саксонського чи романо-германського типу правових сімей окреслює чіткі відмінності правового регулювання діяльності таких рад. Створення громадських рад зумовлюється, крім іншого, рівнем розвитку громадянського суспільства, який у різних країнах є неоднаковим.

З'ясовано, що визначення правового статусу громадських рад у зарубіжних країнах відбувається на різних рівнях законодавства: на рівні конституції держави (Франція, Італія та ін.); на рівні спеціальних законів (Велика Британія, Ірландія, Польща, Болгарія, Словаччина); на рівні конституції та спеціального закону (наприклад, в Італійській Республіці); на рівні законодавства федерацій та суб'єктів федерації (Сполучені Штати Америки). Особливості правового регулювання діяльності громадських рад та закріплення їх правового статусу в кожному окремому випадку зумовлені унікальними історичними, соціальними, політичними, економічними факторами в кожній досліджуваній країні. Суттєвий вплив на закріплення правового статусу громадських рад чинить правова традиція та правова доктрина.

Встановлено, що діяльність громадських рад реалізується на підставі документів організаційно-правового характеру, які закріплюються в нормативно-правовому акті, ними деталізується порядок їх функціонування. Ці документи за своєю природою є правовими, на їх основі відбувається забезпечення функціонування громадських рад. До них належать статuti, положення тощо. Незалежно від країни створення зазначених консультативних органів адміністративно-правовий статус громадських рад визначається з огляду на закріплення таких елементів їх адміністративно-правового статусу: підстав створення; вибору членів таких органів із числа представників підприємств, установ, організацій, представників різних сфер промисловості, секторів економіки; порядку надання експертних висновків та переліку органів влади, до яких такі висновки можуть надаватися; строку повноважень; порядку заміни члена консультативно-дорадчого органу та підстав дострокового припинення повноважень.

Значення роботи для науки і практики. Сформульовані в дисертації положення, висновки та рекомендації можуть бути використані:

- науково-дослідній сфері – для узагальнення теоретичного та практичного досвіду, вироблення пропозицій, конкретних висновків задля вдосконалення адміністративного законодавства, формування теоретичної бази стосовно вивчення громадських рад та практичного аспекту забезпечення їх діяльності в Україні;
- правозастосовній діяльності – задля вдосконалення чинного адміністративно-правового законодавства, яке регулює діяльність громадських рад та їх адміністративно-правовий статус;
- навчальному процесі – під час формування та викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративне право та адміністративне судочинство», «Екологічне та земельне право», «Публічне право: методологія тлумачення і застосування» тощо;
- правовиховній роботі – для генерування високого рівня правової культури та правосвідомості суб'єктів закладів освіти, суб'єктів громадянського суспільства.

Повнота викладання наукових положень, висновків і рекомендацій в опублікованих працях. Основні положення, висновки та рекомендації, що містяться в дисертаційній роботі викладено у 12 публікаціях, із них 4 – це наукові статті, які оприлюднені у фахових виданнях України із юридичних наук; одна наукова стаття оприлюднена у фаховому зарубіжному науковому періодичному виданні; оприлюднено також 7 тез доповідей та повідомлень, зроблених на національних та міжнародних науково-практичних конференціях, конгресах та інших форумах.

Автореферат відповідає змісту дисертації та повністю відображає основні положення та результати дослідження.

Автореферат та дисертація оформленні відповідно до встановлених для такого виду наукових робіт вимог.

Водночас, позитивно оцінюючи дисертаційне дослідження, слід зазначити, що у ньому присутні положення суперечливі за змістом, є недостатньо аргументованими та потребують уточнення позиції здобувача.

Зауваження та дискусійні положення:

1. У новизні автором наголошується, що громадські ради є окремим суб'єктом адміністративного права, діяльність якого забезпечує реалізацію доктрини людиноцентризму та доповнює адміністративно-правовий механізм реалізації права особи на участь у здійсненні управління державними справами через участь у процесі прийняття конкретних нормативно-правових актів. Однак, у змісті дисертаційного дослідження автором не вказується що мається на увазі під «адміністративно-правовим механізмом реалізації права особи на участь у здійсненні управління державними справами». Дана позиція потребує додаткової наукової аргументації.
2. У розділі 1 дисертаційного дослідження «Ступінь наукової розробленості проблеми. Методологія дослідження» автором наголошено на обранні цивілізаційного підходу в якості основного методу наукового дослідження в протиставу підходу формаційному, який як наголошується на с. 42 «в силу набутої інерції продовжує залишатися домінантним у вітчизняному правознавстві». Однак, автором для порівняння позитивних та негативних аспектів даних підходів громадські ради досліджено лише із застосуванням цивілізаційного підходу.
3. У розділі 3 «Організаційно-правові засади діяльності громадських рад в Україні» на с. 120 автором вказується на ратифікацію нашою державою Європейської хартії місцевого самоврядування, яка визначає право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів. Водночас, автором не проведено додаткового вивчення питання можливості реалізації такого права громадськими радами при органах місцевого самоврядування.
4. У висновках, на с. 173-174 дисертантом сформульовано висновки про досвід правового закріплення адміністративно-правового статусу громадських рад в зарубіжних країнах, виокремлено позитивні аспекти діяльності таких рад у країнах з різною формою державного правління та устрою, проаналізовано відповідну судову практику. Однак, автором не проведено порівняльно-правового аналізу для врахування позитивного досвіду діяльності таких рад в українському законодавстві.

Сформульовані вище зауваження та пропозиції суттєво не впливають на загальну позитивну оцінку роботи. Їх наявність обумовлена складністю, комплексністю та новизною проблематики дослідження.

Висновок

Дисертація Крайнього Павла Івановича на тему «Адміністративно-правовий статус громадських рад за законодавством України», подана на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право», є завершеною науковою працею, що вирішує певну наукову проблему, відповідає Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 року № 567 (із змінами), а її автор Крайній Павло Іванович за умови успішного публічного захисту заслуговує на присудження йому наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право».

Офіційний опонент:
кандидат юридичних наук, доцент
адвокат



С.І. Маркін