

ВІДГУК
офіційного опонента
доктора юридичних наук, професора ВІХЛЯЄВА Михайла Юрійовича
на дисертаційне дослідження ЛОЗІНСЬКОГО Іллі Сергійовича
на тему: «Теоретико-правові засади організації та здійснення громадського контролю
за діяльністю Міністерства юстиції України»,
подане на здобуття ступеня доктора філософії
у галузі знань 08 «Право»
за спеціальністю 081 «Право»

Актуальність обраної теми. У світлі сучасних євроінтеграційних процесів та забезпечення прозорості функціонування публічної влади в Україні особливого значення набуває розбудова дієвих інститутів громадянського суспільства. Міністерство юстиції України, як ключовий орган у системі виконавчої влади, що забезпечує реалізацію правової політики, формування системи безоплатної правової допомоги та державну реєстрацію, потребує високого рівня прозорості та підзвітності перед суспільством. Громадський контроль виступає фундаментальним інструментом мінімізації корупційних ризиків, запобігання зловживанням владними повноваженнями та підвищення ефективності надання адміністративних послуг. Попри наявність в українській юридичній науці окремих наукових праць з питань громадянського суспільства, верховенства права та змістовних досліджень на тему реалізації державою контрольних функцій, теоретико-правові засади взаємодії інститутів громадянського суспільства безпосередньо з органами юстиції залишаються фрагментарними й потребують комплексного переосмислення. Чинна нормативно-правова база, що регламентує діяльність громадських рад та інших форм участі громадськості, містить низку колізій і декларативних норм, які суттєво знижують реальний вплив громадянського суспільства на ухвалення управлінських рішень. В умовах воєнного стану та майбутнього повоєнного відновлення виникає нагальна потреба у забезпеченні балансу між вимогами національної безпеки та забезпеченням права громадян на участь в управлінні державними справами. Необхідність оптимізації правових механізмів здійснення громадського контролю вимагає глибокого аналізу та адаптації успішного досвіду країн Європейського Союзу. Наукове обґрунтування принципів, форм та методів контрольної діяльності інститутів громадянського суспільства дозволило розробити дієвий алгоритм їхньої співпраці з Міністерством юстиції.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Дисертація І. С. Лозінського характеризується системним підходом до предмету дослідження. Робота складається з анотації, вступу, трьох розділів, які об'єднують вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Структура повністю відповідає цілям і завданням дослідження, дозволяє послідовно

розглянути всі проблеми, визначені автором. Обґрунтованість положень, сформульованих у дисертації, підтверджується критичним аналізом наявних літературних джерел, вітчизняного та міжнародного законодавства, матеріалів судової практики.

Доведеність наведених дисертантом висновків базується на грамотному використанні сукупності методів і прийомів наукового пізнання.

У роботі використано низку загальнонаукових методів, зокрема: аналізу, синтезу, індукції, дедукції, узагальнення, аналогії, моделювання та системного аналізу. Зокрема, при дослідженні нормативного регулювання громадського контролю, у тому числі у сфері юстиції (*підрозділи 1.3, 2.2, 3.1*), використано методи *аналізу та системного аналізу*, що дало змогу виокремити структурні елементи відповідного правового регулювання, встановити їх взаємозв'язки, а також визначити місце громадського контролю у системі публічного управління.

Метод *індукції* використано при дослідженні окремих аспектів громадського контролю у сфері юстиції за різними напрямками діяльності Міністерства юстиції України, що дозволило сформулювати загальні висновки щодо його змісту та особливостей реалізації (*підрозділ 1.3, розділ 2*). Метод *дедукції* застосовано для формулювання загальних теоретичних положень про сутність, зміст та межі громадського контролю у сфері юстиції з подальшим їх застосуванням до аналізу конкретних правових ситуацій і нормативних приписів (*підрозділи 2.1, 2.3*).

Метод *узагальнення* використано у роботі наскрізно з метою систематизації наукових підходів до визначення поняття громадського контролю, принципів організації громадського контролю, а також для формування авторських висновків і пропозицій щодо вдосконалення відповідного правового регулювання, загальних висновків до роботи та положень наукової новизни. Метод *аналогії* дав змогу виявити спільні та відмінні риси у механізмах здійснення громадського контролю в різних сферах публічного управління та поширити відповідні напрацювання на сферу юстиції (*підрозділи 1.2, 2.1*).

Метод *моделювання* застосовано при розробленні пропозицій щодо оптимальної моделі організації та функціонування громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України (*підрозділ 3.2*). Водночас метод синтезу забезпечив об'єднання результатів дослідження окремих елементів у цілісну концепцію громадського контролю як інституту публічного управління (*підрозділи 2.1, 2.3, 3.1, 3.2*). Застосування *системного аналізу* дозволило також розглядати громадський контроль у сфері юстиції як складову більш широкої системи публічного управління, визначити його функціональне призначення, а також взаємозв'язки з іншими елементами цієї системи (*підрозділи 1.1, 1.2*).

Крім цього, у роботі використано спеціально-юридичні методи, зокрема: формально-юридичний, порівняльно-правовий, метод правового моделювання та правового

прогнозування. *Формально-юридичний (догматичний)* метод застосовано при аналізі нормативно-правових актів, що регулюють здійснення громадського контролю, у тому числі у сфері юстиції, з метою з'ясування змісту відповідних правових норм, їх структури, системних зв'язків та особливостей юридичної техніки (розділи 2, 3).

Порівняльно-правовий метод використано для зіставлення підходів до правового регулювання громадського контролю в Україні та інших правових системах, що дало змогу виявити спільні та відмінні риси відповідних інститутів, а також обґрунтувати можливість запозичення окремих ефективних практик, передусім з практики врядування держав-членів ЄС (підрозділи 2.3, 3.1, 3.2).

Метод *правового моделювання* застосовано при розробленні пропозицій щодо вдосконалення організаційно-правових засад здійснення громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України, зокрема при формуванні оптимальної моделі взаємодії суб'єктів громадського контролю та органів публічної влади (розділ 3). Метод *правового прогнозування* використано з метою визначення перспектив розвитку правового регулювання громадського контролю у сфері юстиції, оцінки можливих наслідків впровадження запропонованих змін, а також виявлення потенційних ризиків і переваг відповідних реформ (підрозділи 3.1, 3.2).

Мета дисертаційного дослідження полягає в комплексному науковому дослідженні теоретико-правових засад організації та здійснення громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України, визначенні особливостей його інституційної та нормативної моделі, а також розробленні науково-обґрунтованих підходів до оптимізації механізмів його функціонування в сучасних умовах розвитку публічного управління та існуючих викликів.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини в сфері громадського контролю у сфері публічного управління.

Предмет дослідження – теоретико-правові засади організації та здійснення громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України.

Структура дисертації дозволила автору повною мірою охопити предмет дисертаційного дослідження. Справляє позитивне враження джерельна база роботи, що свідчить про системне і повне опрацювання проблеми і високий рівень наукової підготовки автора, його наукову зрілість.

У **вступі** здійснюється обґрунтування вибору теми дослідження, зазначено зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами; визначено мету, завдання, об'єкт, предмет і методи дослідження; розкрито наукову новизну та практичне значення отриманих результатів, надано відомості щодо їх упровадження та апробації, а також щодо кількості публікацій, з яких 3 статті у наукових виданнях, включених до Переліку наукових фахових видань України, у яких відображено основні положення дисертаційного дослідження.

У **першому розділі** дисертації досліджено витoki формування та сучасне доктринальне розуміння інституту громадського контролю; визначено основні сфери, форми та механізми здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади; розкрито завдання, функції та місце громадського контролю у системі взаємодії громадянського суспільства і Міністерства юстиції України.

У **другому розділі** дисертації сформульовано та науково обґрунтовано інституційні принципи організації та здійснення громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України; проаналізовано нормативно-правове забезпечення здійснення громадського контролю у сфері діяльності Міністерства юстиції України; визначено порядок, основні форми та процедурні механізми реалізації громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України.

У **третьому розділі** дисертації запропоновано нормативні та організаційні підходи до оптимізації засад функціонування громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України; досліджено механізми удосконалення системи моніторингу результатів здійснення громадського контролю та виконання прийнятих за його результатами рішень.

Завершується дисертація розгорнутими **висновками**, у яких здійснено комплексний аналіз наукових праць та чинного законодавства, що визначають теоретико-правові засади організації та здійснення громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України, виявлено основні недоліки правового регулювання та сформульовано власні пропозиції і рекомендації, спрямовані на оптимізацію досліджуваної сфери суспільних відносин. Висновки дисертації є цілісними, логічними та обґрунтованими, відповідають меті та завданням дослідження й містять важливі теоретичні та практичні положення щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання екологічної політики територіальної громади. Результати дослідження мають вагоме практичне значення для вдосконалення профільного законодавства та формування нової правової культури взаємовідносин між державою і суспільством. Запропонована в роботі Концепція оптимізації моделі громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України є важливою для утвердження принципів верховенства права та громадянського суспільства в Україні.

Наукова новизна одержаних результатів. Наукова новизна дисертації полягає в тому, що вона є першим в Україні комплексним дослідженням теоретико-правових засад організації та здійснення громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України.

Заслугує на підтримку запропоноване автором розуміння громадського контролю як комплексного соціально-правового явища та обґрунтована автором сутнісна характеристика громадянського контролю, що відображається в різних підходах: а) *об'єктивно-правовому*, як певна діяльність інститутів громадянського суспільства

та окремих громадян, яка проявляється у взаємодії з носіями публічної влади; б) *суб'єктивно-правовому*, як правомочність безпосередньо або через інститути громадянського суспільства здійснювати вплив на носіїв публічної влади; в) як *функція* інститутів громадянського суспільства; г) як *правова цінність* та *фундаментальна засада* демократичної держави; д) як *соціально-правовий інститут* громадянського суспільства, а також обґрунтовано та приведено сутність кожного із запропонованих значень.

Позитивної оцінки заслуговує методологічна позиція автора щодо багаторівневого характеру принципів громадського контролю у діяльності Міністерства юстиції України, відповідно до якої вони охоплюють *матеріальні* (які відображають сутність форм і способів контролю), *організаційні* (структурно-функціональні засади його здійснення), *процедурні* (стосуються правил та гарантій реалізації) та *змішані* принципи. Автор підкреслює, що саме їх сукупність забезпечує не лише нормативну, але й організаційну легітимність громадського впливу на державне управління у сфері юстиції.

Науковий інтерес становить і висновок про те, що принципи громадського контролю визначаються як сукупність основоположних, загальнообов'язкових нормативних положень, які визначають засадничі ідеї, спрямованість, порядок та межі здійснення громадського контролю у певній сфері публічної діяльності. Автором визначено матеріальні принципи: законність, обґрунтованість, публічність, об'єктивність, що визначають сутнісну і правову сутність контролю, формуючи критерії належного врядування у сфері правосуддя, реєстрації, нотаріату, пробації та інших напрямів діяльності Міністерства юстиції України. Вони орієнтують як державні, так і громадські інституції на досягнення балансу між владними повноваженнями та суспільними очікуваннями. У роботі виокремлено організаційні принципи: інституційна стабільність, структурна взаємодія, репрезентативність, безперервність, які забезпечують сталу архітектуру громадського контролю при Міністерстві юстиції України. Вони визначають розподіл функцій між громадськими радами, профільними комісіями, департаментами міністерства та його територіальними органами, що дозволяє перетворити участь громадськості на постійний елемент системи управління. Автором встановлено процедурні принципи: гласність, рівність доступу, вмотивованість рішень, обов'язковість реагування, які гарантують передбачуваність і правову визначеність процедур участі. Вони закріплюють обов'язок Міністерства юстиції України оприлюднювати проекти актів, організовувати консультації, вести протоколи, публікувати звіти про результати розгляду пропозицій, тим самим забезпечуючи юридичну легітимність кожного етапу контролю.

Значення одержаних результатів для науки й практики та рекомендації щодо їх можливого використання полягає в тому, що вони мають як науково-теоретичний, так і практичний інтерес та можуть бути використані: у науково-дослідній сфері – як основа

для подальших наукових досліджень та розвідок з питань організації і здійснення громадського контролю; у нормотворчому процесі – запропоновані у роботі пропозиції щодо формування та функціонування моделі громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України можуть слугувати підґрунтям для подальшого реформування форм і методів здійснення громадського контролю, а також бути використані при розробленні урядових програм і планів Кабінету Міністрів України, спрямованих на розвиток та удосконалення системи громадського контролю у сфері публічного управління загалом і у сфері юстиції зокрема; у правозастосовній діяльності – положення дисертаційного дослідження сприятимуть забезпеченню єдності розуміння і правильного застосування норм, які регулюють організацію і здійснення громадського контролю в Україні; у навчальному процесі – при підготовці відповідних розділів підручників, навчальних посібників і методичних матеріалів з таких навчальних дисциплін, як: теорія держави і права, конституційне право України, адміністративне право, адміністративний процес, муніципальне право, право публічного управління, антикорупційне право, інформаційне право, а також спеціальних курсів, присвячених питанням участі громадян у здійсненні публічної влади, реалізації права на звернення, механізмам громадського контролю за діяльністю органів публічної влади, взаємодії органів державної влади з інститутами громадянського суспільства та цифровізації інструментів публічного управління.

Отже, дисертація може виступати теоретичною основою для проведення науково-прикладних досліджень у сфері правових засад організації та здійснення громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України, а висновки та рекомендації, що сформовані автором, можуть бути враховані під час удосконалення чинного національного законодавства.

Повнота викладення наукових положень, висновків і рекомендацій в наукових публікаціях, зарахованих за темою дисертації. Основні положення та результати дисертаційного дослідження викладено у 6 наукових працях, з яких 3 статті у наукових виданнях, включених до Переліку наукових фахових видань України, 3 тези наукових доповідей.

Зазначені публікації повною мірою висвітлюють основні наукові положення дисертаційного дослідження.

Відсутність (наявність) порушення академічної доброчесності. Дисертація є самостійно написаною кваліфікаційною науковою працею із науково-обґрунтованими висновками та рекомендаціями, які подано автором для публічного захисту. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідні джерела. У роботі відсутнє привласнення чужих ідей, результатів або слів без оформлення належного цитування.

Таким чином, у дисертаційному дослідженні І. С. Лозінського на тему: «Теоретико-правові засади організації та здійснення громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України» відсутні порушення академічної доброчесності.

Питання для дискусійного обговорення та недоліки дисертації щодо її змісту та оформлення:

1. У першому та другому розділах роботи автор ґрунтовно аналізує загальні засади громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади. Водночас, поза увагою здобувача залишилася специфіка здійснення громадського контролю в умовах правового режиму воєнного стану, коли доступ до багатьох публічних реєстрів Міністерства юстиції України, зокрема, ЄДР, Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, тощо, з міркувань національної безпеки було обмежено або тимчасово закрито. Доцільно було б окреслити правові межі впливу громадського контролю в умовах таких вимушених обмежень.

2. Під час обґрунтування інституційних принципів громадського контролю у підрозділі 2.1, автору слід було б приділити більше уваги загрозам узурпації або підміни реального впливу громадян та громадських організацій на владні рішення, коли окремі представники громадськості або правозахисних організацій можуть використовувати контрольні повноваження для лобювання приватних чи корпоративних інтересів, наприклад, у сфері нотаріату, державної реєстрації чи виконавчого провадження. Було б доцільно розробити теоретико-правові запобіжники протидії подібним зловживанням з боку самих суб'єктів контролю.

3. У підрозділі 2.3, досліджуючи порядок реалізації громадського контролю, дисертант фокусує основну увагу на діяльності інституціоналізованих суб'єктів (зокрема, Громадської ради при Міністерстві юстиції України). Проте, у межах наукової дискусії варто було б детальніше визначити правовий статус та інструментарій окремих громадян (індивідуальних суб'єктів), які здійснюють контроль через механізми подання індивідуальних скарг, запитів на отримання публічної інформації або петицій, та оцінити ефективність таких форм взаємодії.

4. У підрозділі 3.2, пропонуючи шляхи удосконалення моніторингу результатів громадського контролю, автор здебільшого зосереджується на юридично-процедурних аспектах реагування міністерства. Утім, видається дискусійним питання щодо методології оцінювання ефективності самого громадського контролю. Автору варто було б запропонувати чітку систему якісних та кількісних показників, за якими суспільство та держава могли б верифікувати реальну результативність і корисність діяльності громадських моніторингових груп.

Водночас викладені зауваження переважно мають дискусійний характер і суттєво не впливають на позитивну оцінку дисертації. Вони викликані інтересом до цього дослідження, новизною та актуальністю окреслених у дисертації питань і свідчать про творчий характер роботи та спроби вирішення теоретично складних і практично важливих проблем теоретико-правових засад організації та здійснення громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України, що мають суттєве значення для юридичної науки.

Загальний висновок. Загальний аналіз роботи Лозінського Іллі Сергійовича свідчить про самостійність і цілісність проведеного дослідження, його актуальність і науковий рівень, теоретичне й практичне значення. Наукові положення, висновки та рекомендації, сформульовані в роботі, достатньо повно викладені в опублікованих здобувачем наукових публікаціях. У дисертаційному дослідженні відсутні порушення академічної доброчесності.

Дисертація на тему: «Теоретико-правові засади організації та здійснення громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України» відповідає 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, наказу Міністерства освіти і науки України № 40 від 12 січня 2017 року «Про затвердження Вимог до оформлення дисертації» і 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 року № 44, а її автор Лозінський Ілля Сергійович заслуговує на присудження ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

Офіційний опонент професор кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права Державного вищого навчального закладу «Ужгородський національний університет», доктор юридичних наук, професор Михайло ВІХЛЯЄВ