

ВІДГУК
офіційного опонента
доктора юридичних наук, професора МИРОНЮКА Романа Вікторовича
на дисертацію ЛОЗІНСЬКОГО Іллі Сергійовича
на тему: «Теоретико-правові засади організації та здійснення громадського контролю
за діяльністю Міністерства юстиції України»,
подану на здобуття ступеня доктора філософії
за спеціальністю 081 «Право»

Актуальність теми дослідження. На сучасному етапі розвитку правової системи України, що характеризується євроінтеграційними напрямками трансформації правової системи України, реформуванням органів державної влади та підвищенням ролі громадянського суспільства, правові інститути взаємодії держави та громадян набувають нового змісту.

Слід відзначити, що попри велику кількість наукових праць, присвячених сутності громадського контролю за діяльністю публічної адміністрації та висловленню значної кількості законодавчих ініціатив, наразі поняття громадського контролю не знайшло законодавчого закріплення, хоча у правовій науці були непоодинокі спроби обґрунтувати необхідність його законодавчого закріплення. Попри відсутність спеціального закону про громадський контроль його нормативну базу складають окремі норми Конституції та інших законів. Так, згідно зі статтями 5 і 38 Конституції, народ є носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні, яку він здійснює безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами. Ч. 1 ст. 20 Закону України «Про об'єднання громадян» до прав зареєстрованих об'єднань громадян відносить і право отримувати від органів державної влади і управління, органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для реалізації своїх цілей і завдань. Згідно з ч. 1 ст. 1 Закону України «Про звернення громадян», громадяни України мають право звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, установ та організацій незалежно від форм власності, до підприємств, до засобів масової інформації, до посадових осіб згідно з їх функціональними обов'язками із зауваженнями, скаргами та пропозиціями щодо їх статутної діяльності, заявою чи клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргами про їх порушення.

Громадський контроль є одним із ключових інструментів забезпечення прозорості, підзвітності та правомірності функціонування виконавчої влади. Особливого значення він набуває у сфері юстиції, оскільки Міністерство юстиції України посідає унікальне місце в системі органів виконавчої влади, забезпечуючи реалізацію державної правової політики, формування системи правосуддя, державну реєстрацію прав, нормативно-правову експертизу актової бази тощо. Дисертаційне дослідження І. С. Лозінського присвячене комплексному

аналізу теоретико-правових засад організації та здійснення громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України, що є вкрай своєчасним, теоретично значущим кроком для вітчизняної юридичної науки.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Тема дисертації відповідає розділу 3 Основних наукових напрямів та найважливіших проблем фундаментальних досліджень у галузі природничих, технічних, суспільних і гуманітарних наук Національної академії наук України на 2019–2023 роки (Постанова Президії НАН України від 30.01.2019 р. № 30). Дисертацію виконано відповідно до п. 1.2; 1.12 Стратегії розвитку Національної академії правових наук України на 2021–2025 роки (Постанова загальних зборів НАПрН України від 26.03.2021 р. № 12-21). Роботу виконано в межах тематики науково-дослідних робіт юридичного факультету Національного університету біоресурсів і природокористування України, а саме «Механізм державної влади в правовій державі» (номер державної реєстрації 0115U006024).

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Наукові положення, сформульовані в дисертації І. С. Лозінського, базуються на ґрунтовному аналізі нормативно-правових актів України, міжнародно-правових стандартів, а також широкого масиву монографічних та періодичних праць вітчизняних і зарубіжних вчених. Робота складається з анотації, вступу, трьох розділів, які об'єднують вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. У додатках міститься запропонована автором Концепція оптимізації моделі громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України, яка є важливою для утвердження принципів реалізації громадського контролю та забезпечення його ефективності.

Структура повністю відповідає цілям і завданням дослідження, дозволяє послідовно розглянути всі проблеми, визначені здобувачем. Обґрунтованість положень, сформульованих у дисертації, підтверджується критичним аналізом наявних літературних джерел, вітчизняного та міжнародного законодавства, статистичних матеріалів та власних емпіричних досліджень І. С. Лозінського.

Автором вдало застосовано комплекс методів наукового пізнання, що дозволило забезпечити репрезентативність емпіричної бази та високий науковий рівень результатів. 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).

Крім цього, автором використано спеціально-юридичні методи, зокрема: формально-юридичний, порівняльно-правовий, метод правового моделювання та правового прогнозування.

Оцінка наукового рівня дисертації та наукових публікацій здобувача. Ознайомлення зі змістом дисертації І. С. Лозінського дає підстави стверджувати, що вона є самостійним, цілісним і завершеним науковим дослідженням, виконаним на належному теоретико-методологічному рівні. Робота характеризується логічною побудовою, послідовністю викладення матеріалу, належним рівнем аргументації та комплексним підходом до розкриття обраної проблематики.

Дисертантом опрацьовано значний масив нормативно-правових актів України, міжнародних стандартів, матеріалів правозастосовної практики, а також наукових джерел з адміністративного права, теорії держави і права, європейського права. Це дозволило автору сформулювати обґрунтовані висновки та пропозиції щодо вдосконалення законодавчого регулювання громадського контролю у сфері юстиції.

Основні положення дисертації відображені у наукових публікаціях здобувача, зокрема у 3 наукових статтях, опублікованих у виданнях, включених до Переліку наукових фахових видань України, а також у 3 тезах доповідей на науково-практичних конференціях, що свідчить про належний рівень апробації результатів дослідження та їх представлення науковій спільноті.

Наукова новизна одержаних результатів. Наукова новизна дисертації полягає в тому, що вона є одним із перших у вітчизняній правовій науці комплексних досліджень, присвячених теоретико-правовим засадам організації та здійснення громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України.

Уперше в українській правовій науці сформульовано дефініцію поняття принципів правового інституту громадського контролю як сукупності основоположних, загально-обов'язкових нормативних положень, які визначають засадничі ідеї, спрямованість, порядок та межі здійснення громадського контролю у певній сфері публічної діяльності; крім цього, визначено функції (регулювання поведінки учасників відповідних відносин та забезпечення цілісності системи такого контролю у її взаємозв'язку із публічним управлінням, унеможливлуючи та попереджаючи довільне або політично вмотивоване безпідставне

застосування тих чи інших форм контролю) і мету (забезпечення співмірності прав та обов'язків учасників процесу контролю та меж законної громадської участі в діяльності органу публічної влади) таких принципів.

Заслугує на увагу концептуальна позиція автора, щодо удосконалення найбільш поширених форм громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України, якими визначено: здійснення громадської експертизи проєктів нормативно-правових актів; направлення листів (пропозицій) щодо удосконалення нормативного регулювання окремих галузей або правових інститутів; участь представників громадськості (у тому числі членів Громадської ради при Міністерстві юстиції України) у засіданнях міністерства та його структурних підрозділів, територіальних органів; здійснення громадського моніторингу, включно з моніторингом установ виконання покарань; проведення опитувань засуджених; участь у проведенні антикорупційної експертизи; залучення широкої громадськості, зокрема шляхом організації громадських слухань та подальшої імплементації досягнутих у ході їх проведення консенсусів і рекомендацій із питань, віднесених до компетенції Міністерства юстиції України та деякі інші.

Позитивної оцінки заслуговує положення щодо удосконалення доктринальних поглядів щодо оптимізації громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України та його елементів: суб'єктів контролю, у тому числі індивідуальних, колективних та інституалізованих, об'єктів впливу, форм і процедур здійснення, каналів комунікації, механізмів зворотного зв'язку та критеріїв результативності; встановлено, що оптимізація передбачає чітке формулювання цілей громадського контролю у сфері юстиції: наприклад, у частині підвищення прозорості нормотворчої діяльності, забезпечення прав засуджених, удосконалення реєстраційних процедур, мінімізацію корупційних ризиків або посилення превентивного впливу громадськості на управлінські рішення чи роботу системи органів нотаріату тощо. Автором запропоновано проєкт Концепції оптимізації моделі громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України.

Теоретичне та практичне значення результатів дисертації 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.

Оцінка змісту та структури дисертації. Дисертація І. С. Лозінського має логічну, послідовну та науково обґрунтовану структуру. Вона складається з анотації, вступу, трьох розділів, що охоплюють вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків.

У Розділі 1 автор розглядає поняття та правову природу громадського контролю, досліджує розвиток цього інституту, форми контролю за органами виконавчої влади та специфіку його реалізації щодо Міністерства юстиції України.

Розділ 2 присвячено безпосередньо організаційно-правовим засадам реалізації громадського контролю, де аналізуються інституційні принципи, нормативно-правова база та процедурні форми контрольних заходів.

У Розділі 3 окреслено перспективні шляхи забезпечення ефективності громадського контролю та вдосконалення системи моніторингу результатів виконання прийнятих рішень.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. Оцінюючи в цілому позитивно дисертацію І. С. Лозінського водночас вважаємо за необхідне звернути увагу на питання, які могли би, на нашу думку, слугувати предметом додаткових пояснень з боку дисертанта або ж дискусії при захисті дисертації:

1. У підрозділі 1.2, аналізуючи основні форми здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, автор приділяє значну увагу загальнотеоретичним аспектам. Вбачається, що робота б виграла, якби здобувач чіткіше екстраполював зазначені форми безпосередньо на специфіку Міністерства юстиції України, враховуючи його унікальний статус правореалізуючого органу.

2. Під час розгляду нормативно-правового забезпечення у підрозділі 2.2, дисертант наголошує на фрагментарності та декларативності деяких норм. Проте, автору слід було б чіткіше висловити власну позицію щодо доцільності прийняття єдиного нормативного акту, наприклад, Закону України «Про громадський контроль», або ж обґрунтувати необхідність точкового внесення змін до чинних підзаконних актів Кабінету Міністрів України.

3. У Розділі 2 дисертант розкриває інституційні принципи здійснення громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України. Вважаємо, що автору доцільно було б більше уваги приділити питанню цифровізації громадського контролю, наприклад, висвітлити електронні петиції, платформи відкритих даних, цифрові інструменти моніторингу державних реєстрів тощо, що є вкрай актуальним для Міністерства юстиції України в сучасних умовах розвитку електронного урядування.

4. У підрозділі 3.2, присвяченому моніторингу результатів контролю, автор зазначає про необхідність посилення обов'язковості рішень громадських рад. У зв'язку з цим виникає дискусійне питання: яким чином забезпечити обов'язковість врахування рекомендацій громадськості, не порушуючи при цьому принцип самостійності ухвалення рішень органом виконавчої влади та не втручаючись у його дискреційні повноваження?

Зазначені зауваження та питання не знижують загальну високу наукову цінність рецензованої праці, а мають на меті стимулювати подальшу наукову дискусію в межах прилюдного захисту. Наявність дискусійних питань, насамперед, характеризує складність і актуальність досліджуваної теми та власний підхід до її розгляду дисертантом. У дослідженні автором вдалося досягти його мети.

Дані про відсутність текстових запозичень та порушення академічної доброчесності. У процесі детального розгляду дисертації порушень академічної доброчесності не виявлено.

Висновок. Проведений 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 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 № 44 від 12 січня 2022 року, 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, права і процесу Дніпровського державного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор Роман МИРОНІЮК