

РЕЦЕНЗІЯ

**професора кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету біоресурсів і природокористування України,
доктора юридичних наук, професора ГУЛАК Олени Василівни
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»
галузі знань 08 «Право»**

Актуальність дисертаційного дослідження зумовлена глибокими трансформаційними процесами, що відбуваються в системі публічного урядування України в умовах євроінтеграційних викликів, правового режиму воєнного стану та повоєнного відновлення. Міністерство юстиції України, як центральний орган виконавчої влади, забезпечує реалізацію державної правової політики у надважливих сферах – від виконання кримінальних покарань і державної реєстрації до захисту прав людини та міжнародно-правового співробітництва. Специфіка та масштабність повноважень Мін'юсту вимагають розроблення дієвих, прозорих і правових механізмів запровадження громадського контролю, який виступає не лише гарантом дотримання законності, а й важливим інструментом запобігання корупційним ризикам і підвищення рівня довіри суспільства до органів державної влади.

На нинішньому етапі розвитку української державності існує виражений дисонанс між високим запитом громадянського суспільства на участь у розробленні та контролі за реалізацією державних рішень та наявним правовим інструментарієм. Нормативно-правове регулювання громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади нервово розпорошене, містить чимало декларативних норм, а законодавчі механізми залучення інститутів громадянського суспільства до оцінки діяльності саме Міністерства юстиції України часто мають формальний характер. Наукове переосмислення теоретико-правових засад функціонування таких форм громадського контролю, як громадські ради, публічні консультації, громадські експертизи та антикорупційний моніторинг, постає невідкладним завданням сучасної юридичної науки.

Власне, сучасна правова наука потребує комплексного доопрацювання понятійно-категоріального апарату, чіткого визначення суб'єктів, об'єктів, форм і меж громадського контролю з урахуванням специфіки діяльності органів юстиції. Особливої ваги набуває окреслення балансу між необхідністю забезпечення прозорості та публічності державних інституцій з одного боку, та дотриманням вимог національної безпеки, обмеженням доступу до публічної інформації в умовах надзвичайних правових режимів – з іншого. Комплексний теоретико-правовий аналіз окреслених питань є необхідним підґрунтям для розроблення

конкретних законодавчих пропозицій, спрямованих на гармонізацію вітчизняного законодавства із стандартами демократичного врядування (good governance) Європейського Союзу.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Дана дисертація значною мірою є пошуковою, системною та науково-зрілою. Усі наукові положення, висновки та рекомендації достатньою мірою обґрунтовані, підкріплені теоретичними положеннями, нормативно-правовою базою, статистичними даними. Вони відповідають меті та завданням роботи, що забезпечується вдалим обранням для дослідження методів. Усі ці методи були використані комплексно. Імпонує вміння автора підібрати правильну методологію. Зокрема серед іншого, І. С. Лозінський використовує методи аналізу, синтезу, індукції, дедукції, узагальнення, аналогії, моделювання та системного аналізу. Так, 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 24 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.

Структура дисертації дозволила автору повною мірою охопити предмет наукового дослідження. Сама робота в цілому справляє позитивне враження, що свідчить про системне і повне опрацювання проблеми і високий рівень наукової підготовки автора.

Вступ містить всі складові, рекомендовані чинним законодавством України, зокрема: обґрунтування актуальності проблеми дисертації; зазначення зв'язку роботи з науковими програмами, планами, темами; формування мети, завдань дослідження; визначення об'єкту, предмету та методів дослідження; зазначення ступеню наукової дослідженості визначеної проблематики; окреслення практичного значення висновків та положень дисертації; перелік наукових конференцій, де були апробовані основні положення роботи.

У **першому розділі** автором розкрито поняття та правову природу громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України, зокрема витоки та сучасне розуміння інституту громадського контролю (підрозділ 1.1), основні форми здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади (підрозділ 1.2), а також загальну

характеристику завдань і місця громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України (підрозділ 1.3).

Другий розділ присвячено аналізу організаційно-правових засад реалізації громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України. У ньому досліджуються інституційні принципи здійснення громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України (підрозділ 2.1); нормативно-правове забезпечення здійснення громадського контролю (підрозділ 2.2); порядок та форми реалізації громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України (підрозділ 2.3).

У **третьому розділі** автор обґрунтовує шляхи забезпечення ефективності здійснення громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України. Зокрема, у підрозділі 3.1 надано власне бачення нормативних та організаційних підходів до оптимізації засад функціонування громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України. У підрозділі 3.2 запропоновано шляхи удосконалення системи моніторингу результатів здійснення громадського контролю та виконання прийнятих рішень.

Висновки сформульовані дисертантом чітко і повно розкривають поставлені в роботі завдання та результати дослідження.

Значення одержаних результатів для науки й практики та рекомендації щодо їх можливого використання. Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що їх може бути використано у: науково-дослідній сфері – як основа для подальших наукових досліджень та розвідок з питань організації і здійснення громадського контролю; 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; правозастосовній діяльності – положення дисертаційного дослідження сприятимуть забезпеченню єдності розуміння і правильного застосування норм, які регулюють організацію і здійснення громадського контролю в Україні; 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.

Повнота викладення наукових положень, висновків і рекомендацій в наукових публікаціях, зарахованих за темою дисертації. Основні висновки, сформульовані автором за результатами здійсненого дисертаційного дослідження, знайшли відображення у 6 публікаціях, з яких 3 статті у наукових виданнях, включених до Переліку наукових фахових видань України, 3 тези наукових доповідей.

Відсутність (наявність) порушення академічної доброчесності. Дисертація є самостійною 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.

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

1. Підтримуючи вагому роль та актуальність для науки та правозастосовної практики тематики дисертаційного дослідження, ґрунтовний аналіз організаційно-правових недоліків реалізації громадського контролю за діяльністю виконавчих органів влади загалом і Міністерства юстиції України зокрема, водночас, маємо зауважити, що автором не проаналізовано ризики громадської діяльності та ганебні випадки, коли громадські організації здійснюють свою діяльність, спрямовану не стільки на захист прав і свобод громадян України, скільки з метою політичного чи економічного тиску на певних суб'єктів. Особливої гостроти подібні прояви отримали під час дії воєнного стану, тоді, коли саме громадське суспільство постало основною рушійною силою, яка запобігла окупації значної частини України та дозволила лишитись незалежною Державою.

2. У рубриці «удосконалено» на с. 26 автором, з-поміж низки форм громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України, виокремлено і таку як «участь представників громадськості (у тому числі членів Громадської ради при Міністерстві юстиції України) у засіданнях міністерства та його структурних підрозділів, територіальних органів». Подібна конструкція неодноразово зустрічається на сторінках дисертації. Втім, зауважимо, що окрім «структурних підрозділів та територіальних органів» варто зазначити і «систему органів і установ, що перебувають у сфері управління Міністерства юстиції України». До того ж, Укрдержархів є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України саме через Міністра юстиції України.

3. Автор у межах підрозділу 3.2 «Шляхи удосконалення системи моніторингу результатів здійснення громадського контролю та виконання прийнятих рішень»

зосереджує свою увагу на власне оптимізації системи моніторингу результатів саме громадського контролю і виконання прийнятих ними рішень. Водночас, чи не найбільш важливим постає питання моніторингу за виконанням рішень самого Міністерства юстиції України та інших органів виконавчої влади.

4. Схвальним аспектом в межах дослідження, що підвищує наукову та практичну цінність роботи, постає представлення автором Концепції оптимізації моделі громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України (с. 204–209), що включає такі змістовні елементи як: 1. Загальні положення; 2. Принципи формування оптимальної моделі громадського контролю; 3. Аналіз існуючої моделі громадського контролю; 4. Цілі та завдання оптимізації моделі громадського контролю; 5. Модель оптимізованого громадського контролю; 6. Цифрова інфраструктура громадського контролю; 7. Критерії ефективності моделі громадського контролю; 8. Механізми реалізації політики; 9. Моніторинг та оцінка реалізації політики; 10. Заключні положення. Водночас, маємо зауважити, що: 1) У підрозділі 5.4 «Особливості реалізації громадського контролю у окремих сферах діяльності Мінюсту» не зовсім коректно зазначено «Пенітенціарну службу», хоча у науковому розумінні таке трактування є прийнятим, позаяк маємо опиратись на чинний Закон України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» та оперувати нормативними термінами; 2) У межах представленої Концепції відсутніми є рубрики щодо термінів реалізації, відповідальних осіб тощо; 3) У підрозділі 1.4 «Нормативно-правова основа» з-поміж переліку ключових джерел відсутніми є такі як: Закон України «Про центральні органи виконавчої влади», Положення про Міністерство юстиції України, а в рубриці «політики та програми» як приклад, зазначена «антикорупційна програма», яка постає основоположною для громадського контролю, оскільки згідно чинної Державної антикорупційної стратегії, затвердженої Законом України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки», Мінюст України постає виконавцем цієї стратегії і в межах Інформаційної системи моніторингу, представленої на сайті НАЗК, в режимі щоденного оновлення – представляє свої результати та недоліки.

5. Робота містить суттєві теоретико-правові конструкції, наукові систематизації, класифікації та інші авторські підходи, представлені в межах «новизни» дисертаційного дослідження, водночас, зважаючи на значні нормативні розбіжності та неузгодженості щодо організаційно-правових засад діяльності громадських рад при державних органах у цілому, слушно було б у межах дослідження зазначити авторську позицію або запропонувати певний авторський підхід у розрізі означеної проблематики у цілому.

Водночас, викладенні 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, що мають значення для юридичної науки.

Загальний висновок. Підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити, що дисертація на тему: «Теоретико-правові засади організації та здійснення громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України» є завершеним самостійним науковим дослідженням, у якому отримано нові, теоретично й практично обґрунтовані результати. У сукупності вони вирішують важливе наукове завдання, що має істотне значення для розвитку правової науки та подальшого вдосконалення організації та здійснення громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України. Висновки та пропозиції, сформульовані автором, є логічно послідовними, аргументованими й свідчать про високий рівень його наукової підготовки та вміння самостійно вирішувати складні теоретичні й практичні питання.

Отже, 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 за спеціальністю 081 «Право» галузі знань 08 «Право».

Рецензент професор кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів і природокористування України, доктор юридичних наук, професор Олена ГУЛАК