

## ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора Шаповала Романа Володимировича на дисертацію Ніронки Юрія Миколайовича «Адміністративно-правове забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади», поданої на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

**Актуальність теми дисертації.** У сучасних умовах розвитку державності підвищена увага приділяється модернізації системи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, активізації ролі у публічному управлінні, зокрема на засадах субсидіарності та децентралізації влади. Це зумовлює необхідність посилення громадського контролю за їхньою діяльністю, вдосконалення адміністративно-правового механізму такого контролю, правового підґрунтя контрольної діяльності тощо, одночасно з боку суб'єктів владних повноважень, всього населення та окремих громадян.

Контроль, як одна з найважливіших функцій органів публічної влади, як форма оцінки, перевірки та моніторингу громадянами, українським народом діяльності державно-владних інституцій, безпосередньо пов'язаний з організацією виконання норм права, з реалізацією суб'єктами правовідносин своїх конституційних прав та обов'язків, дотриманням і захистом прав і свобод людини та громадянина. Належна реалізація рішень органів публічної влади та їхнє ефективне функціонування в цілому значною мірою залежить від правильної організації контролю.

У сфері публічного управління значний потенціал має громадський контроль за владою, який сьогодні фактично залишається незалученим через низку чинників як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру. Попри деякі

позитивні зрушення, що відбулися протягом останніх років, правові основи контролю все ще характеризуються невизначеністю і неконкретністю, декларативно широкою постановкою завдань і настільки ж малими можливостями щодо їхньої реалізації. Неналежне виконання повноважень, наявність зловживань, корупції, які мають місце у діяльності органів публічної влади, свідчать про те, що відповідна система контролю сьогодні виглядає малоефективною та вимагає подальшої оптимізації та кардинального законодавчого удосконалення.

З огляду на вищевикладене, вбачається доцільним ґрунтовне дослідження питань розвитку адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. Отже, дисертаційна робота Ніронки Ю. М., демонструючи комплексний підхід до аналізу зазначеної тематики та розв'язання наявних практичних проблем, є актуальною в доктрині адміністративного права.

Дисертаційне дослідження виконано з урахуванням положень Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України від 25 серпня 2015 р. № 501/2015, Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки, затвердженої Указом Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016. Дисертацію виконано в межах плану науково-дослідної роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495). Тема дисертації безпосередньо відповідає Пріоритетним напрямкам розвитку правової науки на 2016-2020 рр., затверджених постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 квітня 2016 р.

**Ступінь обґрунтованості та достовірності наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.** Методологія дослідження зазначеної проблеми обрана відповідно до об'єкта та предмета дисертаційної роботи, з урахуванням сформульованої мети та відповідних

завдань. Це дозволило здобувачу розглянути визначену проблему у динаміці та взаємозв'язку з іншими закономірними явищами суспільного життя.

Мета дисертації сформульована таким чином, щоб на підставі узагальнення положень чинного законодавства, закордонного досвіду та доктринальних розробок з'ясувати сутність, ознаки й особливості здійснення адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, розкрити ключові напрямки зі створення за допомогою адміністративно-правового інструментарію сприятливих умов щодо реалізації інститутами громадянського суспільства контролю за ефективністю публічної діяльності, та, відповідно, розробити пропозиції з удосконалення нормативно-правової бази у цій сфері.

Відповідно до поставленої мети в дисертації повністю виконані такі завдання: сформульоване поняття та з'ясована сутність адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади; окреслена специфіка та структура адміністративно-правового статусу суб'єктів громадського контролю за діяльністю органів публічної влади; розкрита генеза та сучасний стан адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади; визначений зміст адміністративно-правового забезпечення консультування громадськості з органами публічної влади; з'ясовані особливості адміністративно-правового забезпечення діяльності громадських рад при органах публічної влади; визначені організаційні та процедурні аспекти адміністративно-правового забезпечення проведення громадської експертизи діяльності органів публічної влади та антикорупційної експертизи нормативно-правових актів; розглянута сучасна система міжнародно-правових актів і позитивний закордонний досвід з питань адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади; запропоновані шляхи розвитку адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади.

Досягти обраної мети дисертанту дозволило не лише логічно побудований та чітко викладений матеріал у дисертації, але й опрацьована література, список якої є доволі значним, а ознайомлення з ним дозволяє стверджувати, що він є цілком повним і достатнім, адже вивчені та проаналізовані теоретичні напрацювання вчених, які досліджували ті чи інші матеріальні та процедурні аспекти організації та здійснення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади, пов'язаних із ними питань. Крім того, був здійснений досить детальний та критичний аналіз чинного законодавства.

Представлена на рецензування дисертація є комплексним науковим дослідженням, яке виконане дисертантом особисто. Вищевказане дає підстави стверджувати, що сформульовані наукові положення, висновки і рекомендації мають достатню міру обґрунтованості та достовірності.

**Наукова новизна і практична цінність отриманих результатів.** Наукова новизна отриманих результатів базується на сучасному рівні постановки проблеми, її актуальності, значущості для науки адміністративного права, практичної діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Це дослідження є одним із перших ґрунтовних праць, у якій комплексно проаналізовані особливості адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади з урахуванням сучасного стану розвитку вітчизняної та закордонної адміністративно-правової доктрини. Здобувачем продемонстровано характерні особливості власних напрацювань, які відрізняють його роботу від наукових доробків інших дослідників.

У науковій роботі висунуто низку положень, нових у концептуальному плані та важливих для юридичної практики, з яких особливу увагу заслуговують:

1) постановка та актуалізація автором питання про необхідність теоретичного узагальнення та нового вирішення наукового завдання, що полягає у визначенні сутності та особливостей здійснення адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за законодавством України й

країн ЄС, формулюванні пропозицій щодо вдосконалення чинного правового поля в цій сфері, спрямованих на подолання проблем трансформації моделі взаємовідносин між органами публічної влади та суспільством;

2) розробка та вдосконалення низки дефініцій, більшість з яких враховують аспекти доктринального тлумачення відповідних понять, обґрунтування доцільності їхнього нормативного закріплення, що дозволить спростити практику реалізації значної кількості правових норм у сфері сприяння участі інститутів громадянського суспільства в управлінні державними справами, адже вміщують конкретні визначення, що спрощує їхнє розуміння;

3) здійснення характеристики змісту і структури адміністративно-правового статусу індивідуальних і колективних суб'єктів громадського контролю за діяльністю органів публічної влади, їх класифікації за зовнішніми та внутрішніми рівнями здійснення громадського контролю;

4) визначення актуальних проблем щодо комплексного підходу до подальшого вдосконалення адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з урахуванням сучасного стану розвитку міжнародних стандартів публічного управління та людиноцентризму у вітчизняній та європейській адміністративно-правових доктринах.

Здобувачем розроблені й інші наукові положення, які є новими для теорії адміністративного права, а також заслуговують підтримки авторські пропозиції та рекомендації щодо внесення змін до чинного законодавства у цій сфері.

У цілому дисертація носить завершений характер, мета дослідження досягнута, завдання роботи виконані. Все наведене свідчить про належний рівень наукової новизни у дисертації та її достовірність.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що вони мають як науково-теоретичну, так і практичну сферу застосування та використання. Положення і висновки дисертації можуть бути підґрунтям для подальшого розгляду питань ефективного функціонування адміністративно-

правового механізму взаємодії громадян із суб'єктами владних повноважень, визначення шляхів удосконалення правового регулювання у цій сфері.

**Повнота викладення матеріалів у публікаціях, положеннях, висновках і рекомендаціях, сформульованих у дисертації.** Основні положення дисертації знайшли відображення в 6 наукових статтях, з них 5 опубліковані у вітчизняних фахових виданнях із юридичних наук, 1 стаття – у закордонному науковому виданні, а також у 3 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Зміст автореферату ідентичний основним положенням дисертації.

**Дискусійні положення та зауваження до дисертації.** Позитивно оцінюючи дисертацію в цілому, її наукову новизну, теоретичну і практичну значущість та відмічаючи її відповідність вимогам, які пред'являються до такого виду робіт, доцільно зазначити про певні зауваження щодо положень роботи, які потребують уточнення. Також окремі зауваження стосуються дискусійних питань і потребують від дисертанта додаткової аргументації.

1. У підрозділі 1.1 «Громадський контроль за діяльністю органів публічної влади як об'єкт адміністративно-правового забезпечення» дисертантом сформульовано загальне поняття громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. Також визначено його характерні особливості та завдання. Натомість, як у вказаному підрозділі, так і надалі у тексті дисертації не прослідковується чітка й аргументована позиція автора щодо основного змісту та особливостей проведення різних форм громадського контролю за діяльністю безпосередньо місцевого самоврядування в умовах децентралізації в Україні. Означене потребує додаткового роз'яснення.

2. У підрозділі 1.2 «Адміністративно-правовий статус суб'єктів громадського контролю за діяльністю органів публічної влади» охарактеризовано систему, з'ясовано структуру і зміст адміністративно-правового статусу індивідуальних і колективних суб'єктів громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. Водночас не до кінця обгрунтованою видається позиція автора, який запропонував розрізняти два

рівні суб'єктів громадського контролю за діяльністю органів публічної влади, до складу яких входять лише громадські об'єднання та засоби масової інформації.

3. Характеристиці сутності завдань та особливостей проведення публічних громадських обговорень, електронних консультацій і громадських слухань присвячений підрозділ 2.1 «Адміністративно-правове забезпечення консультування громадськості з органами публічної влади». Значна увага приділена питанням здійснення адміністративно-правового забезпечення консультування громадськості з органами публічної влади, що відіграє важливу роль у сприянні здійсненню конституційного механізму участі громадськості в управлінні державними справами. В означених аспектах автор здебільшого спирається на законодавчі положення, хоча доцільним виглядає також розкриття науково-теоретичних підходів у з'ясуванні засад ефективності відповідного адміністративно-правового забезпечення.

4. Підрозділ 3.2 «Основні напрямки удосконалення адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади» спрямований на обґрунтування авторських позицій щодо пріоритетних шляхів реформатування окресленої сфери в умовах реалізації процесів розвитку громадянського суспільства та перегляду вітчизняної адміністративно-правової доктрини у контексті людиноцентричного підходу в публічному управлінні. У цьому сенсі запропоновано схвалення Державної стратегії розвитку громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади до 2025 р., розкрито її актуальність та особливості втілення у практичну площину. Однак, не наведено структуру цієї стратегії, що у певній мірі ускладнює розуміння ступеня важливості вказаного документа.

5. Головною позицією здобувача, яка пронизує всю дисертацію, є те, що процеси європейської інтеграції України зумовлюють необхідність для публічної влади розвивати найбільш ефективні адміністративно-правові механізми сприяння участі населення в управлінні державними і суспільними справами за постійного контролю інститутів громадянського суспільства. Вказане має базуватися на демократичних процедурах «діалогової

комунікації» публічної влади та вільної громадськості, притаманних для країн ЄС, однак, автором не надано роз'яснення щодо цього питання.

Наведені спірні положення і висловлені зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку дисертації, яка носить самостійний і творчий характер, має наукову і практичну цінність. Наявність дискусійних питань, насамперед, характеризує складність і актуальність досліджуваної теми та власний підхід до її розгляду дисертантом. У науковому дослідженні автору вдалося досягти його мети.

**Висновок.** Дисертація «Адміністративно-правове забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади» є завершеною працею, в якій отримані нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності розв'язують важливе наукове завдання – з'ясування особливостей адміністративно-правового забезпечення зі сприяння здійсненню інститутами громадянського суспільства контролю за діяльністю органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, відповідає вимогам, що містяться в Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013<sup>о</sup> р. № 567, а її автор, Ніронка Юрій Миколайович, заслуговує на присудження йому наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**Офіційний опонент:**

професор кафедри адміністративного  
права та адміністративної діяльності  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого  
доктор юридичних наук, професор



Р. В. Шаповал

