

ВІДГУК

офіційного опонента доктора юридичних наук, професора Оксіня Віталія Юрійовича на дисертаційне дослідження Пашинського Олександра Сергійовича «Адміністративно-правові засади громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні», подане до захисту на здобуття ступеня доктора філософії в галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право»

Ступінь актуальності обраної теми. Актуальність комплексного дослідження адміністративно-правових засад громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні детермінована багаторівневим комплексом факторів, що охоплюють як внутрішні процеси державотворення, так і зовнішні геополітичні виклики. Функціональна імперативність народовладдя на локальному рівні, як концептуальна основа демократичної легітимності, об'єктивно вимагає вдосконалення інституціональних механізмів підзвітності публічної влади. Екзистенційний вимір державного суверенітету, що нині перебуває під загрозою внаслідок ескалації російської збройної агресії, акцентує увагу наукової та правової громадськості на критичній потребі забезпечення ефективного контролю за використанням суспільних ресурсів.

Онтологічний аспект муніципального управління уможливорює його трансформацію у сферу, де потенціал для дискреційних зловживань вимагає постійного громадянського нагляду. Епістемологічні передумови для адекватного розуміння та оцінки ефективності локальних управлінських практик можуть бути забезпечені лише через впровадження прозорих та всеохоплюючих механізмів громадського контролю. Відсутність цілісної кодифікації законодавства, що регламентує адміністративно-правові аспекти громадського контролю, створює юридичні прогалини, які унеможливають його системну та результативну реалізацію.

Діалектичний взаємозв'язок між децентралізацією влади та потребою у посиленні громадянської участі підкреслює необхідність формування нових парадигм взаємодії публічної адміністрації з інститутами громадянського суспільства. Телеологічна спрямованість державотворення на формування відкритого суспільства потребує розробки інструментів, що дозволяють громадянам не лише впливати на прийняття рішень, а й контролювати їхнє виконання. Аксіологічна цінність дотримання принципів верховенства права та забезпечення прав людини на місцевому рівні вимагає безперервного моніторингу та корекції управлінських процесів. Крім того, перспективи євроінтеграції України диктують необхідність гармонізації національного адміністративного законодавства з європейськими стандартами публічного врядування та підзвітності.

Імплементація кращих міжнародних практик громадського контролю є не просто опцією, а стратегічним імперативом для побудови правової держави та забезпечення її сталого розвитку. Забезпечення прозорого та недискримінаційного доступу до публічної інформації є фундаментальною передумовою для усвідомленої та ефективної участі громадян у контрольних процесах. В умовах постконфліктного відновлення та розбудови, роль громадського контролю у запобіганні корупції та забезпеченні цільового використання відновлювальних фондів набуває критичного значення. Таким чином, наукове обґрунтування та практичне впровадження адміністративно-правових засад громадського контролю є життєво необхідним для консолідації демократичних цінностей та забезпечення публічного добробуту, що обумовлює актуальність дисертаційного дослідження О. С. Пашинського.

Оцінка наукового рівня дисертації і наукових публікацій здобувача.

Вивчення дисертаційної роботи та наукових публікацій дисертанта свідчить про логічність викладення результатів дослідження, а також показує, що визначені О. С. Пашинським мета, об'єкт, предмет і завдання дослідження дозволяють в повній мірі розкрити обрану тему дисертації.

Мета дисертаційної роботи полягає в комплексному дослідженні теоретико-правових основ та адміністративно-правового механізму громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування і шляхів удосконалення його адміністративно-правового забезпечення в Україні через використання зарубіжного досвіду та вітчизняної практики. У відповідності із визначеною метою було сформульовано *об'єкт дослідження* – суспільно-правові відносини, що виникають у сфері здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. *Предметом дослідження* стали адміністративно-правові засади громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні. Коректне визначення мети, об'єкту та предмету дисертаційного дослідження дозволило виконати завдання роботи, які полягали у тому, щоб охарактеризувати феномен громадського контролю як чинник демократичного розвитку держави і суспільства; визначити поняття та особливості адміністративно-правового забезпечення громадського контролю; з'ясувати сутність діяльності органів місцевого самоврядування як особливого об'єкта громадського контролю; уточнити мету, принципи та функції громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні; охарактеризувати адміністративно-правовий статус суб'єктів громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування; з'ясувати форми та методи громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні; виділити напрями кодифікації законодавства в галузі громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування; встановити особливості імплементації зарубіжного досвіду громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування; виявити вектори підвищення ефективності виховання правової культури і толерантності суб'єктів правовідносин у галузі контролю громадськості.

Інформаційну та емпіричну основу дослідження складають законопроекти з питань громадського контролю, акти органів місцевого

самоврядування, аналітичні звіти, експертні висновки та рекомендації Офісу Ради Європи в Україні, результати соціологічних опитувань, довідкові видання, політико-правова публіцистика, матеріали наукових конференцій, інші вітчизняні та зарубіжні юридичні інформаційні джерела.

Основні наукові результати дисертаційного дослідження О. С. Пашинського висвітлено у сімнадцяти наукових публікаціях, з яких чотири статті в журналах, включених МОН України до переліку наукових фахових видань з юридичних наук; тринадцять – тези доповідей і повідомлень на міжнародних науково-практичних конференціях та круглих столах.

Викладене дає підстави стверджувати, що дисертація Пашинського Олександра Сергійовича «Адміністративно-правові засади громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні» виконана на високому науковому рівні.

Новизна представлених теоретичних та/або експериментальних результатів проведених здобувачем досліджень. Дисертація присвячена дослідженню адміністративно-правових засад громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування України. Актуальність обраної дисертантом теми дослідження не викликає сумнівів, відповідає викликам сучасності та завданням з удосконалення норм вітчизняного законодавства й підзаконних актів, що регулюють діяльність суб'єктів громадського контролю у вказаній сфері. У дисертації уперше охарактеризовано феномен громадського контролю як чинник демократичного розвитку держави і суспільства в умовах правового режиму воєнного стану, виокремлено специфічні ознаки діяльності органів місцевого самоврядування як об'єкта громадського контролю.

У роботі удосконалено характеристику адміністративно-правового забезпечення громадського контролю і встановлено, що у ХХІ столітті праворозуміння змінюється у феноменологічному і герменевтичному аспектах, набуваючи рис індивідуального прагнення до справедливості й толерантності, що обумовлює створення великої кількості правових ідей,

концепцій та уявлень стосовно адміністративно-правового регулювання громадського контролю. Уявляє інтерес теоретико-правовий підхід до імплементації зарубіжного досвіду громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування, який базується на врахуванні національних особливостей України, наближенні національного законодавства та інституційного середовища до норм і стандартів ЄС, НАТО відповідно до стратегії розвитку держави та її пріоритетних напрямків і прагненні до вдосконалення національної моделі громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування через використання позитивних практик конкретних країн (Польщі, Нідерландів, Великої Британії, Ісландії та ін.), забезпечуючи цим самим досягнення наступних цілей: 1) формування та вдосконалення адміністративного законодавства у цій сфері правовідносин; 2) інституалізація громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування; 3) завершення базових реформ в Україні та оптимізація моделі місцевого самоврядування в цілому; 4) формування та вдосконалення моделі безпосередньо громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування на засадах публічно-громадського партнерства, взаємодії, відкритості та інноваційності; 5) євроінтеграція та євроатлантична інтеграція; 6) інформаційна інтеграція та глобалізація.

У дисертації дістав подальшого розвитку теоретико-правовий підхід до визначення функцій громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, що сприятиме посиленню вмотивованості його здійснення та підвищення ефективності; він передбачає виконання наступних функцій: 1) забезпечувальної (забезпечення системи стримувань та противаг між органами місцевого самоврядування та територіальною громадою, участі громадськості в безпосередньому вирішенні питань місцевого значення); 2) захисної (захист прав, свобод і законних інтересів територіальної громади та її мешканців); 3) коопетиційної (сприяння налагодженню взаємодії між органами місцевого самоврядування та територіальною громадою); 4) інформаційної (інформування громадськості про відповідність/невідповідність діяльності

органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб законодавству, дотримання/недотримання ними прав, свобод і законних інтересів громадян); 5) попереджувальної (виявлення, сприяння недопущенню чи ініціювання усунення невідповідності діяльності органів місцевого самоврядування законодавству, випадків недотримання законів, порушення прав, свобод і законних інтересів тощо); 6) ініціативної (ініціювання громадянами та їх об'єднаннями розгляду в раді питань у сфері компетенції органів місцевого самоврядування і внесення відповідних пропозицій); 7) стимулюючої (сприяння підвищенню ефективності діяльності органів місцевого самоврядування та розвитку громадянського суспільства).

Заслуговує на схвальну оцінку узагальнення та конкретизація форм громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, до яких віднесено наступні: 1) подання індивідуальних чи колективних звернень громадян, зокрема у формі електронних петицій, що містять пропозиції, скарги чи зауваження щодо функціонування посадовців органів місцевого самоврядування та їх органів загалом, клопотання та заяви про дотримання прав, свобод і законних інтересів територіальної громади та її жителів, скарги про їх порушення; 2) подання запитів на доступ до публічної інформації у передбачених законодавством обсягах; 3) звернення суб'єктів громадського контролю до суду з позовами, заявами і скаргами щодо оскарження рішень посадових осіб чи органів місцевого самоврядування; 4) залучення суб'єктів контролюючої громадськості до роботи консультативно-дорадчих органів при радах або відповідних виконавчих органах (громадських радах, експертних комісіях тощо); 5) громадські слухання, в тому числі заслуховування звітів голови, депутатів ради, старост про їх діяльність згідно з вимогами чинного законодавства; 6) громадська експертиза функціонування територіальних органів місцевого самоврядування і їх посадовців; 7) громадське публічне розслідування щодо функціонування територіальних органів місцевого самоврядування і їх посадовців.

Серед позитивних аспектів роботи слід також відзначити те, що в ній

визначено напрями кодифікації законодавства в галузі громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування, в контексті яких запропоновано внести зміни до законодавчих і підзаконних правових актів, які регулюють діяльність органів місцевого самоврядування та здійснення контролю за їх функціонуванням.

Також, у роботі містяться інші положення, висновки та рекомендації, які в сукупності забезпечують цілісність наукової новизни проведеного дослідження.

Наукова обґрунтованість отриманих результатів, наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Обґрунтованість отриманих результатів дослідження, сформульованих положень і висновків дисертаційної роботи О. С. Пашинського не викликають суттєвих зауважень. Висновки в дисертації сформовано відповідно до отриманих результатів, у дисертації чітко простежується логічний ланцюг від виявлення проблемних моментів у законодавстві чи діяльності суб'єктів правозастосування до їх вирішення шляхом пропозицій удосконалення адміністративно-правового законодавства та практики його реалізації.

Обґрунтованість отриманих результатів, наукових положень, висновків і рекомендацій, викладених у дисертації, підтверджується також глибоким аналізом актуальних законодавчих ініціатив щодо вдосконалення правових норм, а також своєчасним включенням до тексту дисертації найсвіжіших правових змін. Таким чином, результати дисертаційного дослідження Пашинського Олександра Сергійовича, подані для захисту, є добре аргументованими, ретельно обґрунтованими, логічно побудованими та переконливими, що свідчить про високий рівень наукової новизни та вагоме практичне значення їх впровадження.

Рівень виконання поставленого наукового завдання, оволодіння здобувачем методології наукової діяльності. Наукові результати й положення, що винесені на захист, отримано завдяки використанню різноманітних методів наукового пізнання. Загальнодіалектичні методи

надали змогу дисертанту обґрунтувати значення та сутність громадського контролю як чинника демократичного розвитку держави і суспільства, діяльність органів місцевого самоврядування як особливого об'єкта громадського контролю (підрозділи 1.1, 1.3). Загальні наукові методи аналізу, узагальнення, синтезу, порівняння, абстрагування, логічний та інші використовувалися в процесі визначення поняттєвого апарату, уточнення особливостей, мети, принципів та функцій, форм і методів громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні, розгляду питання зарубіжного досвіду та правової культури в цій сфері (підрозділи 1.2, 2.1, 2.3, 3.2, 3.3). Для вирішення завдань дослідження, що носили вузький або неспецифічний характер, застосовувався широкий спектр спеціальних наукових методів. За допомогою порівняльно-правового, факторного, структурного, функціонального аналізу, аналітичного методу та методу тлумачення норм права було визначено сучасний стан і недоліки адміністративно-правового забезпечення громадського контролю, адміністративно-правового статусу суб'єктів його здійснення, стану їх правової культури і толерантності та, відповідно, запропоновано шляхи їх покращення, виявлено можливості імплементації зарубіжного досвіду (підрозділи 2.2, 3.1, 3.2, 3.3).

Сформульовані та аргументовані в дисертації теоретичні положення, висновки, пропозиції та рекомендації впроваджено й надалі може бути використано: у правотворчості, правозастосуванні, освітній та науково-дослідній діяльності.

Зауваження щодо оформлення та змісту дисертації, запитання до здобувача. Загалом позитивно оцінюючи наукову роботу О. С. Пашинського, необхідно спрямувати увагу на деякі дискусійні питання, які потребують, на нашу думку, додаткової аргументації або пояснень під час захисту:

1. У вступі, у структурному підрозділі, присвяченому обґрунтуванню вибору теми дослідження, автор наводить статистичні дані 2015-2022 років (с.17). Враховуючи, що за час повномасштабної збройної агресії російської

федерації мали місце певні суспільні зміни, хотілося б почути, як вони позначилися на довірі населення до процесів децентралізації.

2. Описуючи наукову новизну дисертаційного дослідження (с.23-27), автор не приділяє уваги меті та принципам громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні, хоча цій проблематиці в нього присвячено підрозділ 2.1.

3. Потребує окремих пояснень сутність партисипативного методу залучення до громадського контролю, про який автор пише у підрозділі 2.3 дисертаційного дослідження.

4. Дисертація значно виграла б, якщо автор приділив би більше уваги проблемам розвитку відносин між органами місцевого самоврядування і громадським суспільством під час Революції Гідності.

Однак, висловлені зауваження за своєю сутністю не є критичними, мають лише рекомендаційний характер.

Відсутність порушень академічної доброчесності. Під час вивчення як дисертаційного дослідження, так і наукових публікацій автора фактів порушення академічної доброчесності не виявлено. Дисертація О. С. Пашинського є оригінальною, самостійно виконаною науковою працею.

Висновок. Таким чином, дисертація Пашинського Олександра Сергійовича «Адміністративно-правові засади громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні» є завершеною самостійною науковою працею, містить в собі наукові висновки і рекомендації, що мають істотне значення для правової науки, правотворчості та правозастосування, і відповідає вимогам МОН України. Рецензоване наукове дослідження, його результати та оформлення відповідають спеціальності 081 «Право» та вимогам Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у вищих навчальних закладах (наукових установах), затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 року № 261, 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, Вимогам до оформлення дисертацій, затвердженим Наказом Міністерства освіти і науки України від 12 січня 2017 року № 40, а сам Пашинський Олександр Сергійович з урахуванням результатів публічного захисту заслуговує на присудження йому ступеня доктора філософії (галузь знань 08 «Право», спеціальність 081 «Право»).

Офіційний опонент –

**професор кафедри публічного управління,
адміністрування та права**

**Національного університету «Полтавська політехніка
імені Юрія Кондратюка»,**

доктор юридичних наук, професор

Віталій ОКСІНЬ

Пашинський Олександр Сергійович
начальник відділу кадрів
Олександр Сергійович

