

67-72-112/1
15.12.17р.

ВІДГУК

офіційного опонента – професора кафедри конституційного, адміністративного та трудового права Інституту управління та права Запорізького національного технічного університету, доктора юридичних наук, професора Бостана Сергія Костянтиновича на дисертацію **ЗАРІЧНОГО Олега Андрійовича “Участь громадськості у здійсненні публічної влади: теоретико-правове дослідження»**, подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень.

Актуальність теми дисертації. Актуальність теми дослідження є очевидною, оскільки сьогодні, під впливом глобалізаційних процесів, у постіндустріальному, інформаційному суспільстві відбувається трансформація уявлень про державу, публічний характер її влади. Будучи за своєю природою територіальним утворенням, вона все більше зазнає обмежень, що призводить до неспроможності вчасно і адекватно вирішувати соціальні задачі і потреби сучасного суспільства. Як наслідок, цілком закономірним є збільшення недержавних організацій та інститутів, які починають здійснювати певний контроль і регулювання різних сфер суспільства.

Події останніх років в Україні переконливо продемонстрували, що у певних критичних ситуаціях, коли державні інститути дезорганізовані та ослаблені, спонтанна за своєю природою самоорганізація громадян здатна давати відповіді на внутрішні та зовнішні загрози національній безпеці. Саме так можна розглядати події Революції Гідності в Україні, під час якої громадянське суспільство стало єдиним надійним гарантом незворотності демократичних перетворень, європейського цивілізаційного вибору та захисту національного суверенітету.

Сьогодні організації громадянського суспільства та громадські рухи виступають важливим суб'єктом контролю органів публічної влади, особливо у сфері здійснення розпочатих реформ. Водночас не можна не сказати, що гальмування назрілих перетворень органами публічної влади призводить до поширення правового нігілізму, падіння довіри громадян до державних інститутів, що посилює загрози нових соціально-політичних потрясінь в умовах неоголошеної «гібридної війни». А отже, за таких умов побудова дійсно демократичної, правової Української держави залежить не просто від збереження взаємодії громадянського суспільства та органів публічної влади, а й від подальшого її поглиблення, поширення. Оскільки ця взаємодія суттєво впливає на подальший розвиток не тільки більшості значущих сфер життя суспільства, його розвиток, але й на сучасне

право в цілому, погоджуємось з автором, що проблема участі громадськості у здійсненні публічної влади, яка виступає саме тим соціально-правовим інститутом, що концентрує найбільший потенціал до діалогу влади і суспільства, стає однією з практично значимих проблем теоретико-правової науки.

Зазначене підтверджується також й тим, що дисертація виконана в рамках Національна стратегії “Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020”, затверджена Указом Президента України від 26 лютого 2016 року № 68/2016, Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016–2020 рр., затверджених Національною академією правових наук України 03.03.2016, наукових напрямів кафедри теорії та філософії права Навчально-наукового Інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка» «Теоретико-правові та філософсько-правові аспекти захисту прав людини і громадянина в умовах формування правової держави» та науково-дослідної теми «Філософські та теоретичні концепції держави і права» (державний реєстраційний номер 0113U001356).

На актуальність теми вказує не тільки її практична значущість, а й недостатній рівень вивченості досліджуваної проблеми. Стан її розробки, як показує здійснений дисертантом огляд літературних джерел, свідчить, проте, обране для дослідження явище – це складний соціальний феномен, який є предметом дослідження багатьох наук. Розбіжність у поглядах та відсутність єдиної позиції вчених щодо понятійно-категоріального апарату цієї проблеми, плюралізм підходів до інших її аспектів, необхідність їх узагальнення та приведення, наскільки це можливо, під один «знаменник», також підтверджує необхідність дослідження обраної дисертантом теми, її актуальність. Отже звернення здобувача до зазначеної проблеми є цілком логічним і обґрунтованим.

2. Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків та рекомендацій, сформульованих у дисертації. Аналіз тексту дисертації та автореферату свідчить про науково обґрунтований системний підхід автора до проблеми: аргументовано сформульована актуальність теми, досить чітко визначені об’єкт, предмет, мета, завдання та структура дослідження. Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох структурно-логічно пов’язаних між собою розділів (розділ 1 “Теоретико-методологічні основи дослідження участі громадськості у здійсненні публічної влади”; розділ 2 “Соціально-правова природа участі громадськості у здійсненні публічної влади”; розділ 3 “Основні правові форми участі громадськості у здійсненні публічної влади”), висновків та списку використаних джерел.

Високий ступінь наукової обґрунтованості результатів виконаного дослідження, що в концентрованому вигляді знайшли відображення у сформульованих здобувачем наукових положеннях і висновках, забезпечено методологічним і теоретичним обґрунтуванням його вихідних положень; застосуванням комплексу наукових методів, адекватних об'єкту, предмету, меті і завданням дослідження; з урахуванням сучасних досягнень юридичної науки та на широкій джерельній базі дослідження. Дисертантом опрацьовано 319 різноманітних міждисциплінарних джерел, у яких відображено різні аспекти досліджуваної проблематики.

Успішному розв'язанню сформульованих завдань дослідження, обґрунтованому формулюванню відповідних наукових положень, висновків та рекомендацій сприяв досить вдалий вибір пізнавальних методів – методологічної бази дисертаційної роботи, котра визначена автором як “комплекс філософських, загальнонаукових та спеціально-правових методів” (арк. 15). Окрім переліку наведених у вступі дисертації та автореферату методів (філософських: діалектичний, феноменологічний, герменевтичний; загально-наукових: системний, структурний, синергетичний та функціональний; спеціально-правових: юридико-статистичний та історико-юридичний) дисертантом заявлені, і залежно від тих чи інших пізнавальних завдань, були застосовані також аксіологічний метод, логічні методи синтезу й аналізу, індукції та дедукції, моделювання, класифікацію – як форму систематизації знань, необхідних для визначення відповідних груп участі громадської в публічній владі (арк. 15-20).

3. Достовірність та новизна висновків та рекомендацій. Достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій дисертації підтверджується їх апробацією у відкритому друку, обговоренням на наукових конференціях, інших наукових заходах. Одержані здобувачем результати підтверджуються не тільки їх суто науковою значимістю, як певною системою здобутих нових знань, що заповнюють наявні з цієї проблеми прогалини в теорії держави і права, але й їх практичною витребуваністю на сучасному етапі, зокрема, для концептуального вдосконалення чинного національного законодавства в тій його частині, що стосується взаємовідносин публічної влади і інститутів громадянського суспільства.

Стосовно **наукової новизни** дисертаційної роботи слід зазначити, що в такій постановці тема в юриспруденції малодосліджена. Аналіз літератури свідчить, що теоретико-правові аспекти проблеми, дійсно, знайшли фрагментарне висвітлення в юридичній науці, передусім в працях, присвячених проблемам взаємовідносин

громадянського суспільства і держави. Використання же джерел інших наук (політології, соціології, філософії, державного управління) сприяло пошуку спільних міждисциплінарних підходів до виконання завдань дослідження.

Враховуючи цю гносеологічну міждисциплінарність та онтологічну багатогранність (соціологічну, політологічну, теоретико-правову, конституційно-правову) досліджуваного явища, предмет теоретико-правової науки та закріплений в паспорті її спеціальності відповідний напрям вивчення: держава і громадянське суспільство, здобувач в цілому правильно визначив тематичну спрямованість своєї дисертаційної роботи.

Підтверджуємо, що новим внеском дисертанта в розвиток теорії держави і права є проведений автором саме системний аналіз участі громадськості у здійсненні публічної влади та докладна конкретизація форм її участі за такими критеріями, як вид публічної влади, учасники, час, виборчий період, наслідки, гуманітарна складова, ступінь масовості, сфера, масштаб та стадія здійснення публічної влади (арк. 7)

На особливу увагу, як результат, спрямований на оновлення понятійно-категоріального апарату теоретико-правової науки, заслуговує вироблене дисертантом поняття “права участі у здійсненні публічної влади”. Сформульована ним дефініція цього поняття, як ”суб’єктивне право особи, що передбачає можливість впливу на органи державної влади та місцевого самоврядування задля реалізації консенсусних суспільних рішень розвитку держави та територіальних громад (арк.7), не викликає заперечень. Більше того, доцільніше було, якщо словосполучення “право участі” слугувало б основою для формулювання назви (теми) дисертаційної роботи, наприклад, як “право участі громадськості в здійсненні публічної влади”. Тоді більшою мірою відпала б потреба в підзаголовку назви “теоретико-правове дослідження”.

Відмітною ознакою теоретичного дослідження є наявність в ньому класифікацій, тобто аналітичної операції щодо упорядкування “хаотичної маси” явищ (предметів) на певні класи. У цьому плані дисертантом здійснено класифікацію: а) обмежень права подачі петицій; б) форм участі за такими критеріями: 1) за видами публічної влади; 2) за учасниками; 3) за часом; 4) за періодом; 5) за наслідками; 6) за гуманітарною складовою; 7) за ступенем масовості; 8) за правовим змістом; 9) за сферою; 10) за масштабами; 11) за стадією здійснення публічної влади; 12) за формою здійснення (арк. 47-48); в) зовнішніх та внутрішніх чинників, що впливають на поширення електорального абсентеїзму.

Заслуговує на увагу висновок здобувача про те, що участь громадськості у правовій державі повинна здійснюватися широко, але в той же час мати правові межі, які мають унебезпечити суспільство від можливостей прояву як етатизму, так і охлократії. Цілком підтримуємо його у тому, що при усіх недоліках референдарної форми демократії “несправедливо вважати, що референдум як безпосередня форма участі народу у здійсненні публічної влади, є малоефективною та такою, що створює загрозу парламентаризму в державі” (арк. 179).

Слушною є пропозиція щодо законодавчого закріплення в Україні такої правової форми участі громадян у здійсненні публічної влади як аброгативний референдум – «народне veto» – котрий корелює діяльність законодавчих та місцевих органів влади, стримує публічну владу, виступає механізмом подолання суперечностей між суспільством і владою (арк. 179).

Заслуговують на увагу пропозиції автора щодо можливості часткового вирішення проблеми абсентеїзму через впровадження дистанційного голосування, а також аргументи проти закріплення нормативного обов’язку голосування як засобу посилення його ефективності, оскільки введення так званого “обов’язкового вотуму”, дійсно, може привести до руйнації онтологічної природи виборчого процесу та сутності усіх політичних прав (арк. 180).

В контексті реформ, що відбуваються сьогодні в Україні, по-новому сприймаються положення та висновки здобувача про роль інституту участі громадськості в контролі щодо їх реалізації. З визначених форм, це передусім такі, що пов’язані з реалізацією права на захист прав і свобод. Сьогоднішньою практикою безпосередньо підтверджується така їх особливість як індивідуалізація (арк. 180, 181, 192).

Не можна залишити без уваги також пропозицію дисертанта щодо правового регулювання громадської експертизи шляхом удосконалення фаховості громадських експертів; визначення їхніх прав та обов’язків; методів проведення експертизи; уніфікації форми експертного висновку та критеріїв оцінювання впровадження експертних висновків у діяльність публічної влади; визначення можливості ініціювання експертиз з боку публічної влади (арк. 193-194).

4. Загальна оцінка дисертаційної роботи та повнота викладу одержаних результатів в опублікованих працях. Отже, узагальнюючи наведене можна констатувати, що дисертація О.А. Зарічного підготовлена на досить високому науковому рівні, її структура логічно побудована, наукові положення, а також висновки та рекомендації мають значення для теоретико-правової науки. Вони з достатньою повнотою сформульовані у дисертації, в концентрованому вигляді

відображені в авторефераті, а також у 9 наукових фахових статтях (одна, англійською мовою – в зарубіжному науковому виданні, три – у вітчизняних «наукометричних» журналах) та восьми тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Основні наукові результати дисертанта опубліковані в Дніпрі, Запоріжжі, Києві, Кишиневі (Молдова), Львові, Празі (Чехія), Софії (Болгарія) Харкові, Херсоні, що позитивно характеризує географію поширення наукового доробку автора. Апробаційні матеріали відповідають вимогам, що пред'являються до наукових публікацій і відображають планомірний процес роботи здобувача над дисертацією.

Автореферат відображає структуру дисертаційної роботи, а узагальнений його зміст ідентичний основним її положенням.

В цілому зміст дисертації, який відображає теоретико-правову специфіку участі громадськості у здійсненні публічної влади відповідає спеціальності 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень, за якою вона подається до захисту. Її редакційно-технічне оформлення відповідає положенням «Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, але ще в «старій» редакції, оскільки дисертаційна робота О.А. Зарічного була подана до захисту в спеціалізовану вчену раду 30 січня 2017 р., а нові вимоги оформлення дисертацій затверджені Наказом Міністерства освіти і науки України № 40 від 12.01.2017 р. набули чинність з 10 березня 2017 року.

5. Дискусійні питання та зауваження до дисертації. Оцінюючи в цілому позитивно дисертаційну роботу О.А. Зарічного, водночас вважаємо за необхідне звернути увагу на те, що вона, як і будь-яка інша творча праця, містить певні дискусійні моменти, висвітлення яких сприятиме більш повній та об'єктивній характеристиці результатів дисертаційного дослідження.

Стосовно наявних в дисертації дискусійних моментів, то вони стосуються насамперед деяких методологічних аспектів дослідження. У цьому плані слід віддати належне здобувачу, адже він не обмежився лише переліком використаних методів у вступі, а присвятив цьому надважливому пізнавальному аспекту значну увагу в першому підрозділі дисертаційної роботи “Огляд джерельної бази та методологія дослідження” (арк. 14-20). Не заперечуючи в цілому проти визначеної автором «конфігурації» необхідних для виконання завдань дослідження методів, яка представлена комплексом “філософських, загальнонаукових та спеціально-

правових методів” (арк. 15), водночас в нас виникли деякі питання до змістовного наповнення визначених дисертантом методологічних рівнів свого дослідження.

5.1. Це стосується насамперед філософського рівня методології дослідження, де, на нашу думку, повною мірою не відображений її світоглядний компонент. Поряд з визначеними автором діалектичним, феноменологічним та герменевтичним методами, які в цьому контексті сприймаються автором ймовірно як певні “філософські системи”, було б доцільно використовувати такі складові сучасної методології як “домінуючий світогляд”, “стиль наукового мислення”, ”принципи наукового пізнання” й особливо “парадигму” пізнання досліджуваного явища. Остання, загалом, в тексті роботи “проглядається” (див. арк. 37), але чіткого формулювання в методологічній частині не отримала. Мова йде про «парадигму людиноцентризму», яка мала б “червоною ниткою” пройти через усю роботу. Це значною мірою б сприяло більш чіткої концептуалізації правової природи взаємовідносин публічної влади, розкриттю прав і свобод людини, її обов’язків як базових принципів в дослідженні проблеми участі громадськості у здійсненні публічної влади.

5.2. У дисертаційній роботі міститься також дещо суперечливе уявлення щодо необхідної сукупності “спеціальних методів”. З одного боку дисертант зазначає, і ми його повністю в цьому його підтримуємо, що “питання влади, владних відносин є предметом вивчення багатьох наук, з-поміж яких політологія, соціологія, економіка та правознавство. Концентрування уваги суто на юридичних проявах участі громадськості є методично хибним» (арк. 14). З іншого боку він включає в групу “спеціальних” методів тільки “юридичні” методи (формально-юридичний, історико-юридичний, порівняльно-правовий, юридико-статистичний, моделювання) (арк. 19-20). Оскільки при дослідженні такої проблеми необхідність “запозичення” методів з інших наук є очевидною, ситуація з визначенням структури своєї методології в цій частині була би іншою, якщо дисертант узяв би на «озброєння» загальну думку авторитетнішої “методологічної громадськості” України про те, що «будь-які правові явища можуть бути пізнані на наступних методологічних рівнях: філософському (світоглядному), загальнонауковому, спеціально-науковому *юридичної науки* і спеціально-науковому *неюридичних наук*, які використовуються в правознавстві (економіка, політологія, соціологія, психологія, математика, кібернетика...)» [1]. В разі використання максимальною

¹ Рекомендації міжнародної науково-теоретичної конференції «Проблеми методології сучасного правознавства» // Вісник Академії правових наук. Харків, 1997. №1(8). С. 150–154.

мірою здобувачем методологічного потенціалу цих наук, одержані ним результати були б вагомішими.

5.3. Стосовно суто теоретичних аспектів одержаних здобувачем результатів, то певні запитання є до понятійно-категоріального апарату дослідження, авторського бачення його ключових понять. Це відноситься насамперед до “поняття участі громадськості у здійсненні публічної влади”, якому присвячений окремий підрозділ з аналогічною назвою. Тут дисертант, на нашу думку, не до кінця “впорався” з поставленим завданням, оскільки чітко не визначив необхідні у цих випадках структурні елементи поняття: зміст, тобто ознаки, які відображають якість досліджуваного явища і відрізняють його від інших схожих явищ; обсяг – сукупність явищ, на яку поширюється це поняття; дефініцію поняття – сформульовану теоретичну конструкцію, в якій у самому концентрованому вигляді відображається зміст та обсяг визначеного поняття. В результаті: в одному випадку дисертант заявляє про **«поняття участі громадськості у здійсненні публічної влади»** (арк. 30), в іншому – про **«інститут участі громадськості у здійсненні публічної влади»** (арк. 53, 73, 189), в третьому – про **“інститут участі громадян”**(арк. 44, 54, 56, 62, 65, 67, 72, 82, 91, 97, 97), а в четвертому – **“про принцип участі громадян”**(арк. 190). У висловленому контексті було б доцільно, щоб під час захисту дисертант чіткіше пояснив суть сформульованих в дисертації таких положень.

5.4. Пояснення та додаткового обґрунтування змісту та обсягу потребує також поняття “громадськість”, яке є ключовим суб’єктним елементом предмету дослідження. На відмінну від його зв’язувального слова “участь”, понятійне бачення якого відображене на аркушах 35-36 (як спільна діяльність публічного врядування суб’єктом, що може спільно вирішувати публічні справи), поняття “громадськість” використовується як загальноновизнана теоретична конструкція, котра додаткового обґрунтування не потребує. Це, на нашу думку, є не зовсім правильним, адже як у законодавстві (див., наприклад, ст. 1 Закону України “Про культуру”; ст. 11 Закону України “Про виконавче провадження”; ст. 8 Закону України “Про Військову службу правопорядку у ЗСУ”; ст. 3 Закону України “Про громадські об’єднання”), так і в науці досі немає чіткого розуміння змісту та обсягу цього поняття. Оскільки обмежиться цитатою з “Конвенції ООН про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля” від 25.06.1998 р. що, термін “громадськість” у міжнародному праві *“означає одну або більше фізичних*

чи юридичних осіб, їх об'єднання, організації або групи, які діють згідно з національним законодавством або практикою” (арк. 37) є явно недостатнім, бажано було б щоб дисертант під час публічного захисту вніс ясність і в цьому питанні.

Також було б доцільно, щоб він конкретизував коло суб'єктів, котрі беруть участь в здійсненні публічної влади. З тексту дисертації явно видно, що дисертант основним таким суб'єктом вважає громадян та інших категорій осіб. Але які саме ще категорії осіб, окрім громадян, задіяні у цьому процесі?

5.5. Визнаючи, що муніципальна влада є різновидом публічної влади, необхідним елементом державної реальності і її не можна розглядати як вторинну чи другорядну від державної, дисертант наголошує, що розподіл повноважень у взаємодії муніципальної і державної влади є доволі проблематичним, оскільки завжди присутнє бажання державної влади на монополію (арк. 22-23) Зауважимо, однак, що ключова роль у муніципальній владі належить органам місцевого самоврядування, які, проте, взаємодіючи з місцевими державними адміністраціями, є лише одним із суб'єктів муніципальної влади, інші суб'єкти – це територіальні підрозділи виконавчих органів влади, громадські організації, а також окремі громадяни, що можуть брати участь в здійсненні влади на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць. З огляду на це виникає запитання: чи не було б правомірним в нових умовах, враховуючи природу, соціально-орієнтовану сутність та синергетичний потенціал “громадського самоврядування”, концептуально визначити муніципальну владу не різновидом публічної влади, а, власне публічною владою, де-факто – пріоритетною владою в державі?

5.6. Керуючись методологічною настановою, що практична діяльність починається з теоретичного, ним спрямовується та втілюється в новому реальному результаті, дисертантом визначено конкретні, і підтверджуємо, слушні пропозиції щодо зміни соціально-правової практики в досліджуваній ним сфері. Але ці матеріали не представлені в дисертаційній роботі належною мірою. Робота значно виграла б, на нашу думку, якщо здобувач в додатках наочно відобразив б не тільки акт та довідку про практичне впровадження одержаних ним результатів, а й відповідні “зусилля” щодо впровадження пропозиції до зміни ч.1 ст. 38 Конституції України (арк. 41, 50), навів б складені ним класифікаційні схеми та використав цікаву “соціологію” у вигляді таблиць, діаграм, гістограм тощо.

6. Висновок про відповідність дисертації вимогам Міністерства освіти і науки України. Вищенаведені зауваження, однак, стосуються лише окремих аспектів дослідження і суттєво не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційної роботи О.А. Зарічного. Вона є завершеною, самостійно підготовленою дисертантом кваліфікаційною науковою працею, в котрій містяться наукові положення та науково обґрунтовані результати у галузі теорії держави та права. Зміст роботи носить міждисциплінарний характер, але одержані автором наукові результати (основні положення, висновки та рекомендації) свідчать про її теоретико-правову спрямованість та відповідність спеціальності 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень.

Таким чином, за актуальністю обраної теми, науковою новизною і практичним значенням одержаних результатів дисертаційна робота “Участь громадськості у здійсненні публічної влади: теоретико-правове дослідження”, відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а її автор – Зарічний Олег Андрійович, на підставі прилюдного захисту, заслуговує присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права, історія політичних і правових учень.

Професор

**кафедри конституційного, адміністративного та
трудового права Інституту управління та права**

Запорізького національного технічного університету,

доктор юридичних наук (12.00.01), професор  **С.К. Бостан**

Підпис С.К. Бостана засвідчую

Вчений секретар

Запорізького національного технічного університету

кандидат соціологічних наук, доцент



В.В. Кузмін