

*Спеціалізованій вченій раді Д 35.725.05
Львівського державного університету внутрішніх справ
м. Львів, вул. Городоцька, 26*

ВІДГУК ОПОНЕНТА

на дисертаційну роботу Пилип Вікторії Василівни
на тему «**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ
УЧАСТІ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА
У ФОРМУВАННІ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
У СФЕРІ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ:
ДОКТРИНАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ**»,

подану на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право»

Актуальність обраної теми дисертаційної роботи. Україна, навіть попри воєнний стан у державі, слідує обраним шляхом демократичних реформ, чим вкотре обумовлює необхідність демократизації процесів управління. Водночас участь громадянського суспільства у формуванні державної політики є важливим елементом цих змін. Вивчення адміністративно-правового механізму такої участі сприяє розширенню демократії й забезпеченню громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів. Тож одним із пріоритетних напрямів державної політики України є інтеграція до Європейського Союзу, що передбачає реформування системи управління і правоохоронної діяльності. Участь інститутів громадянського суспільства в цих процесах є ключовою умовою дотримання європейських стандартів у сфері прав людини, прозорості і підзвітності. Враховуючи те, в Україні досі актуальною є проблема корупції і низького рівня довіри громадян до правоохоронних структур, залучення громадянського суспільства до формування й реалізації політики у цій сфері може суттєво підвищити рівень прозорості й підзвітності правоохоронних органів.

Від початку реалізації реформ правоохоронної системи в Україні (зокрема, реформи поліції, судової системи і прокуратури) спостерігається потреба в активній взаємодії між державними органами і громадськими організаціями. Це потрібно для підвищення ефективності реформ і врахування інтересів громадян у процесі ухвалення рішень. У цьому аспекті саме

ЛьвДУВС	
інститут громадянського суспільства	
Вх.№	1/54 від 18.10.2024
кількість аркушів	
Осн.док.	24 додат. -

суспільства відіграють дедалі важливішу роль у забезпеченні ефективного контролю за державними органами, враховуючи правоохоронну діяльність. Дослідження механізмів взаємодії між державою і громадянськістю сприяє вдосконаленню інструментів впливу громадянського суспільства на формування державної політики.

Безперечно, інститути громадянського суспільства, такі як громадські організації, асоціації, фонди, профспілки тощо, наділені правосуб'єктністю, що дозволяє їм бути учасниками адміністративно-правових відносин у сфері правоохоронної діяльності. Це означає, що вони мають право брати участь у формуванні й реалізації державної політики через консультативні, дорадчі, наглядові і контрольні функції тощо.

Загалом, статус інститутів громадянського суспільства визначає їхнє місце в системі адміністративно-правових відносин із державними органами. Це відносини співпраці і взаємодії з органами державної влади, зокрема з Міністерством внутрішніх справ, поліцією, прокуратурою та іншими правоохоронними структурами. У межах цих відносин інститути громадянського суспільства можуть здійснювати експертну й консультативну підтримку, виступати медіаторами між громадянами й державними органами, а також брати участь у вирішенні соціально важливих питань.

Врешті, треба констатувати, що участь громадськості в процесі розробки й реалізації політики у правоохоронній сфері є одним із важливих чинників, що сприяють захисту прав і свобод громадян, зокрема в питаннях безпеки, правопорядку і прав людини. Тому й дослідження адміністративно-правового механізму участі інститутів громадянського суспільства у формуванні й реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності в Україні є надзвичайно актуальним у контексті сучасних соціально-політичних реформ і демократичних перетворень. З огляду на це, досліджувана в дисертаційній роботі тема, її структура і зміст доводять відповідність дослідження науковим напрямам за спеціальністю 12.00.07, підтверджуючи актуальність і своєчасність обраного наукового напрямку.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, підтверджено методологією проведеного дисертаційного дослідження. У загальному Вікторія Василівна застосовувала в дослідженні загальнонаукові, філософські, спеціально-юридичні методи і методи формальної логіки. Наприклад, діалектичний метод дав змогу висвітлити процеси (явища) в їхніх взаємозв'язках і взаємозумовленостях. Методи аналізу й синтезу використано для розмежування понять і категорій, формулювання їхніх характерних ознак (розділи 1–4), виявлення і з'ясування правових проблем громадської участі у правоохоронній політиці держави, а також для здійснення порівняльного аналізу адміністративно-правового забезпечення громадської участі в публічному управлінні в Україні та у країнах Європейського Союзу (розділи 2–4). Історично-правовий метод використано при вивченні і здійсненні історико-правового аналізу процесів формування громадянського суспільства й утвердження права на участь в управлінні державними справами в Україні (підрозділи 1.1, 1.2), дослідження інтеграції інститутів громадянського суспільства у процес формування й реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності в Україні (підрозділ 1.3), вивчення ступеня наукової розробленості проблематики правового забезпечення інтеграції інститутів громадянського суспільства у процес формування й реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності в Україні (підрозділ 1.4). Системно-структурний метод допоміг визначити зміст адміністративно-правового механізму участі інститутів громадянського суспільства у формуванні й реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності в Україні (підрозділ 2.1), здійснити систематизацію нормативно-правового забезпечення участі інститутів громадянського суспільства у формуванні й реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності в Україні (підрозділ 2.2), проаналізувати адміністративно-правовий статус інститутів громадянського суспільства у сфері державної правоохоронної політики в Україні (розділ 3), охарактеризувати систему правових форм участі інститутів громадянського суспільства у сфері державної правоохоронної політики. Порівняльно-правовий метод застосовано для вивчення нормативно-правового забезпечення участі інститутів

громадянського суспільства у формуванні й реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності в Україні (підрозділ 2.2), міжнародних стандартів громадської участі у правоохоронній політиці держави (підрозділ 2.3), у визначенні напрямів активізації громадської участі у формуванні й реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності (підрозділ 4.4). Метод системного аналізу використано для з'ясування принципів, форм, методів участі інститутів громадянського суспільства у сфері державної правоохоронної політики (підрозділи 4.1, 4.2), вивчення рівня наукової розробленості адміністративно-правового механізму участі інститутів громадянського суспільства у формуванні й реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності (підрозділ 2.1), визначення системи інститутів громадянського суспільства, які діють у правоохоронній сфері (підрозділ 3.1). Методи класифікації і групування було застосовано під час визначення системи інститутів громадянського суспільства як учасників адміністративних правовідносин у сфері правоохоронної політики держави (підрозділ 3.1), функцій, принципів, форм інститутів громадянського суспільства щодо формування й реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності (підрозділи 1.3, 4.1, 4.2), системи міжнародних стандартів у сфері громадської участі у правоохоронній політиці держави (підрозділ 2.3). Логіко-семантичний метод сприяв визначенню й уточненню понятійного апарату адміністративно-правового механізму участі інститутів громадянського суспільства у формуванні й реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності (підрозділ 2.1), визначенню змісту поняття «право брати участь в управлінні державними справами» (підрозділ 1.1), відмінностей понять «партнерство» і «взаємодія» в публічному управлінні (підрозділ 4.3), вивченню й узагальненню зарубіжного досвіду (підрозділи 2.3, 4.4). Формально-догматичний метод дав змогу виявити недоліки адміністративно-правового механізму участі інститутів громадянського суспільства у формуванні й реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності (підрозділи 1.3, 2.1, 2.2, 3.1–3.3, 4.1–4.3). Формально-логічний метод використано для формулювання висновків, завдань і напрямів удосконалення адміністративно-правового механізму участі інститутів громадянського суспільства у формуванні

й реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності (підрозділи 2.1–2.3, 3.1–3.3, 4.1–4.4). Герменевтичний метод застосовано під час інтерпретації нормативних положень і наукових текстів (розділи 1–4). За допомогою методу тлумачення (інтерпретації) норм права було з'ясовано зміст адміністративно-правових норм, що регулюють сферу участі інститутів громадянського суспільства у формуванні й реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності (підрозділ 1.1, розділи 2–4). Під час вирішення інших завдань дослідження було застосовано соціологічні методи: спостереження, аналіз документів, узагальнення.

Науково-теоретичне підґрунтя дослідження становлять праці вітчизняних і зарубіжних науковців із проблем теорії держави та права, конституційного, адміністративного права й інших юридичних наук, що стосуються теми дослідження, положення міжнародно-правових документів рекомендаційного характеру, а також філософська, соціологічна, управлінська та інша література. Нормативною основою роботи слугували положення Конституції України, законодавчі акти, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, відомчі нормативно-правові акти, міжнародно-правові документи з питань громадської участі в публічному управлінні, законодавство європейських держав у вказаній сфері.

Емпіричну основу дослідження становлять інформаційні дані світових рейтингів, таких як: індекс сталості розвитку організацій громадянського суспільства, індекс громадянського суспільства, індекс демократії, індекс сприйняття корупції у світі та глобальний індекс тероризму, результати соціологічних досліджень, анкетування журналістів і представників громадських організацій.

Запропоновані Вікторією Василівною в межах дисертаційної роботи наукові положення і висновки є переконливими й достатньою мірою обґрунтованими. Про високий рівень достовірності поданого теоретичного матеріалу дисертаційної роботи свідчить і використання дисертанткою чималої кількості нормативних, інформаційних і правозастосовних джерел – понад 580 позицій у списку літератури.

Достовірність і новизна наукових положень, висновків і рекомендацій.

Дисертаційне дослідження Вікторії Василівни Пилип є однією з перших наукових робіт в українській юридичній науці, у якій визначено доктринальні положення адміністративно-правового механізму участі інститутів громадянського суспільства у формуванні й реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності в Україні.

Проведений аналіз рукопису дисертації засвідчив наявність у тексті роботи елементів новизни, що імплементовані в наукову дискусію з визначенням «вперше», зокрема такі: сформульовано наукове визначення «адміністративно-правового механізму участі інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної політики в сфері правоохоронної діяльності» як системи адміністративно-правових засобів, які організовані відповідно до свого нормативного закріплення та сукупно впливають на суб'єктів та суспільні відносини шляхом створення легітимних умов реальної можливості інститутів громадянського суспільства впливати на формування та реалізацію державної політики у сфері правоохоронної діяльності; запропоновано власну класифікацію функцій інститутів громадянського суспільства щодо формування й реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності, а саме: консультативна, інформативна, контрольно-наглядова, правоохоронна, правозахисна, просвітницько-виховна, кадрова; здійснено систематизацію нормативно-правового забезпечення участі інститутів громадянського суспільства у формуванні й реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності в Україні шляхом виділення двох груп нормативно-правових актів: 1) нормативно-правові акти, що мають загальний характер і є загальнообов'язковими для всієї системи органів державної влади в процесі участі громадян в управлінні державними справами; 2) нормативно-правові акти, які належать до законодавства України з питань правоохоронної діяльності та сфера регулювання відносин участі інститутів громадянського суспільства яких обмежується суто державною політикою у сфері правоохоронної діяльності, а також інші важливі положення.

У дисертаційній роботі вдосконалено: положення щодо адміністративної правоздатності інститутів громадянського суспільства, з'ясовано, що вона виникає і припиняється з моменту внесення відповідного запису до Реєстру неприбуткових установ та організацій, оскільки метою діяльності інституту громадянського суспільства не є отримання прибутку; наукові підходи щодо адміністративної процедури створення інституту громадянського суспільства як юридичної особи приватного права, виокремлено три етапи такої процедури: ініціативно-організаційний, що передбачає ініціативу (волевиявлення) засновників; реєстраційний – здійснення державної реєстрації; легалізаційний – легалізація інституту громадянського суспільства як непідприємницького товариства шляхом внесення відповідних даних до Реєстру неприбуткових установ та організацій і отримання статусу неприбуткової організації; теоретичні положення щодо форм громадської участі в публічному управлінні, запропоновано використовувати класифікацію форм громадської участі за рівнями участі, визначеними в європейських стандартах громадської участі, зокрема це: доступ до публічної інформації, консультація, діалог, партнерство.

Окрім того, набули подальшого розвитку положення, що стосуються: загальної характеристики стану дослідження проблеми правового забезпечення інтеграції інститутів громадянського суспільства у процес формування й реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності в Україні; обґрунтування необхідності прийняття єдиного загального нормативно-правового документа, який би регулював функціонування громадянського суспільства та безпосередньо роботу його інститутів; характеристика адміністративно-правових форм участі інститутів громадянського суспільства у правоохоронній сфері: доступ до публічної інформації, громадські консультації, публічне громадське обговорення, електронні консультації, громадські ради, громадський контроль, громадський моніторинг, громадська експертиза та ін.; характеристика концептуальних підходів до адміністративно-правового статусу інститутів громадянського суспільства в умовах воєнного й надзвичайного стану тощо.

Оцінка змісту дисертації і її оформлення. По суті, чітке використання методології дослідження сприяло досягненню заявленої в дисертації мети, яка

полягає у визначенні доктринальних положень адміністративно-правового механізму участі інститутів громадянського суспільства у формуванні й реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності в Україні та розробленні науково обґрунтованих пропозицій і рекомендацій щодо його вдосконалення. Мета зумовлює і правильно визначені завдання, зокрема: розкрити феномен права громадян брати участь в управлінні державними справами в демократичній державі й адміністративному праві України; дослідити історіографію процесів формування громадянського суспільства й утвердження права на участь в управлінні державними справами в Україні; визначити поняття й елементи адміністративно-правового механізму участі інститутів громадянського суспільства у формуванні й реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності в Україні; визначити зміст адміністративно-правового статусу інститутів громадянського суспільства у сфері правоохоронної політики держави; сформулювати напрями активізації громадської участі у формуванні й реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності в Україні на основі зарубіжного досвіду тощо.

Основну частину дисертаційного дослідження становлять чотири розділи за відповідно обґрунтованими науково-пошуковими напрямками: «Теоретико-методологічні основи дослідження адміністративно-правового механізму участі інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності в Україні», «Теоретичний зміст та юридичне значення адміністративно-правового механізму участі інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності в Україні», «Адміністративно-правовий статус інститутів громадянського суспільства у сфері державної правоохоронної політики в Україні», «Адміністративно-правові інструменти участі інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної політики в сфері правоохоронної діяльності в Україні та напрями їх удосконалення». Відповідно, у цих розділах послідовно обґрунтовуються загальні й особливі положення, що безпосередньо стосуються предмета дисертаційної роботи – адміністративно-правового механізму участі інститутів громадянського

суспільства у формуванні й реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності в Україні.

Безперечно, розбудова правової держави, яка функціонує на засадах демократії й верховенства права, де-факто неможлива без організованого залучення інститутів громадянського суспільства до стратегії і практики державної політики у сфері правоохоронної діяльності. Тож феномен права громадян України брати участь в управлінні державними справами в адміністративному праві проявляється в його подвійній правовій природі права-принципу. Як право воно являє собою правові можливості громадян щодо участі в управлінні державними справами, а як принцип – має вигляд керівних правил і норм поведінки, що відповідають цілям діяльності системи публічного управління та визначають вимоги до організації і процесу управління, які покладають на органи публічної адміністрації обов'язок сприяти реалізації громадянами цих правових можливостей. Тому *в першому розділі дисертації* розкрито феномен права громадян брати участь в управлінні державними справами в демократичній державі та адміністративному праві України, досліджено історіографію процесів формування громадянського суспільства й утвердження права на участь в управлінні державними справами в Україні, вивчено сучасний стан інтеграції інститутів громадянського суспільства у процес формування й реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності в Україні, охарактеризовано стан дослідження проблематики інтеграції інститутів громадянського суспільства у процес формування й реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності в Україні та сформовано методологічну основу дослідження.

Дисертантка слушно відзначає, що до цього часу не проводилось оцінення стану науково-теоретичної розробленості адміністративно-правового механізму участі інститутів громадянського суспільства у формуванні й реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності. У зв'язку із цим констатовано, що сучасний стан наукового забезпечення цієї проблематики характеризується відсутністю комплексних наукових розробок, а тому не повною мірою здатен забезпечити активність і права інститутів громадянського суспільства у

правоохоронній сфері. Усе це підвищує градус актуальності теми дослідження й зумовлює подальші напрями наукових досліджень адміністративно-правових проблем громадської участі в державній правоохоронній політиці. Тому, незважаючи на зростання ролі інститутів громадянського суспільства у формуванні й реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності – від просування реформи правоохоронної системи, європейської інтеграції та розвитку електронного урядування до безпосереднього здійснення правоохоронної і правозахисної діяльності, участі в доборі кандидатів на службу у правоохоронні органи, – взаємодія правоохоронних органів з громадськістю досі є малоефективною через недостатню прозорість діяльності цих органів та бюрократизовані процедури такої взаємодії, низький рівень взаємної довіри. З огляду на це, важливо під час формування державної політики у правоохоронній сфері передбачити й належно закріпити на законодавчому рівні організаційні умови участі інститутів громадянського суспільства у правоохоронній діяльності.

Другий розділ дисертаційної роботи присвячений визначенню поняття й елементів адміністративно-правового механізму участі інститутів громадянського суспільства у формуванні й реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності в Україні, розкрито генезу нормативно-правового забезпечення участі інститутів громадянського суспільства у формуванні й реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності в Україні та виокремлено міжнародні стандарти громадської участі у правоохоронній політиці держави. Це дало змогу Вікторії Василівні констатувати кілька підсумкових тез, зокрема: а) під адміністративно-правовим механізмом участі інститутів громадянського суспільства у формуванні й реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності варто розуміти систему адміністративно-правових засобів, які організовані відповідно до свого нормативного закріплення та сукупно впливають на суб'єктів і відносини шляхом створення легітимних умов реальної можливості інститутів громадянського суспільства впливати на формування та реалізацію державної політики у сфері правоохоронної діяльності; б) до нормативно-правової складової механізму громадської участі у формуванні й реалізації правоохоронної політики держави варто зараховувати норми права,

правовідносини й акти застосування норм права, тобто їхню фактичну реалізацію і втілення в життя. За допомогою норм адміністративного права врегульовуються суспільні відносини у сфері громадської участі у правоохоронній політиці держави, реалізуються, охороняються й відновлюються правовідносини в разі їх порушення; в) адміністративно-правовий механізм участі інститутів громадянського суспільства у формуванні й реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності є частиною загальнодержавного механізму участі громадськості в державному управлінні, під яким розуміють систему нормативно-правових і державно-управлінських механізмів, які створюють легітимні умови й засоби реальної участі соціально активних громадян в управлінні державними справами, зокрема через їх залучення до державного управління.

У цьому контексті особливої похвали заслуговує теза дисертантки про те, що досліджуваному адміністративно-правовому механізму участі інститутів громадянського суспільства у формуванні й реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності притаманна певна специфіка, яка обумовлена джерелами адміністративно-правового регулювання у зв'язку з відсутністю спеціального Закону; специфічною правозастосовною практикою, за якою низка нормативно-правових актів визначає порядок участі інститутів громадянського суспільства у формуванні й реалізації правоохоронної політики; особливостями регулювання сфери виникнення, розвитку і припинення суспільних відносин, які здійснюються відповідно до міжнародних гарантій громадської участі в публічному управлінні; специфікою вирішуваних завдань правоохоронної діяльності.

Вікторія Василівна правильно констатує, що суб'єктна складова адміністративно-правового механізму участі інститутів громадянського суспільства у формуванні й реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності містить систему суб'єктів права, які є учасниками правовідносин щодо реалізації права громадян брати участь у публічному управлінні правоохоронною діяльністю. Суб'єктами адміністративно-правових відносин громадської участі в публічному управлінні правоохоронною діяльністю є суб'єкти адміністративного права й адміністративних правовідносин, наділені відповідними

адміністративними правомочностями щодо громадської участі. Тож адміністративно-правовий механізм участі інститутів громадянського суспільства у формуванні й реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності в Україні в процесі свого функціонування поширюється на: суб'єктів державної влади – правоохоронні органи, на яких офіційно (нормами чинного законодавства) покладено повноваження щодо формування та/або реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності, а також обов'язок сприяти громадській участі в цьому процесі; суб'єктів громадянського суспільства, котрі мають право бути долученими до формування та/або реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності в державі у законом визначеній мірі.

У *третьому розділі* дисертаційного дослідження Вікторія Василівна визначила ключові ознаки інститутів громадянського суспільства як суб'єктів адміністративного права й учасників адміністративних правовідносин у сфері державної правоохоронної політики, з-поміж них такі: створюються на добровільних засадах; мають організаційну єдність юридичної особи, самостійно створюють органи управління організацією і є незалежними від органів публічної адміністрації у виборі напрямів і методів діяльності; легалізація діяльності відбувається відповідно до встановленого законодавством порядку державної реєстрації юридичних осіб; діють відповідно до зареєстрованого в законному порядку статуту, який приймається самими організаціями; є непідприємницькими товариствами, тобто не мають на меті одержання прибутку для його подальшого розподілу між учасниками (ч. 1 ст. 85 ЦК України); мають адміністративну правоздатність та адміністративну дієздатність як властивості адміністративної правосуб'єктності інституту громадянського суспільства; їх участь в адміністративних правовідносинах опосередковується впровадженням публічного інтересу, оскільки у своїй діяльності реалізують право членів організації брати участь в управлінні державними справами; мета діяльності не передбачає оволодіння політичною владою в державі та участь у виборах або інших політичних заходах; мають адміністративну процесуальну правосуб'єктність – здатність інституту громадянського суспільства бути позивачем в адміністративному суді; мають різні організаційно-правові форми: громадські

об'єднання, благодійні й релігійні організації, професійні і творчі спілки, асоціації й інші об'єднання, органи самоорганізації населення, громадські формування, волонтерські організації, медіа тощо.

Такий висновок дав змогу дисертантці встановити основну ознаку інституту громадянського суспільства, яка свідчить про його специфічність та відрізняє його від усіх інших приватних колективних суб'єктів адміністративного права, – це можливість забезпечувати реалізацію права громадян брати участь в управлінні державними справами. Відтак у дисертації наголошено, що застосування цієї ознаки для визначення інституту громадянського суспільства дає змогу об'єднати громадські утворення (громадські об'єднання, громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону, благодійні, волонтерські й релігійні організації, професійні і творчі спілки, асоціації й інші об'єднання, які займаються професійною або підприємницькою діяльністю, органи самоорганізації населення та медіа) в одне широке поняття «інститут громадянського суспільства».

Врешті, у цьому розділі авторка визначальною ознакою інституту громадянського суспільства як учасника адміністративних правовідносин у сфері правоохоронної політики держави виділила наявність у них суб'єктивних прав й обов'язків в адміністративних правовідносинах, об'єктом яких є державна політика у сфері правоохоронної діяльності.

Четвертий розділ дисертації Вікторії Пилип присвячений визначенню принципів участі інститутів громадянського суспільства у сфері державної правоохоронної політики в Україні, встановленню кола і змісту правових форм участі інститутів громадянського суспільства у сфері державної правоохоронної політики в Україні, вивченню стану адміністративно-правового забезпечення партнерства інститутів громадянського суспільства і правоохоронних органів в Україні, формулюванню напрямів активізації громадської участі у формуванні й реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності в Україні на основі зарубіжного досвіду.

У цьому контексті, як стверджує сама дисертантка, під принципами участі інститутів громадянського суспільства у сфері державної правоохоронної політики варто розуміти найбільш загальні і стабільні вимоги, об'єктивно

зумовлені засади, на яких базується залучення інститутів громадянського суспільства до процесу формування й реалізації публічно-владних рішень правоохоронних органів з метою створення нормального функціонування громадянського суспільства й держави завдяки забезпеченню врахування інтересів суспільства під час досягнення цілей державної політики у сфері правоохоронної діяльності. Отже, принципи участі інститутів громадянського суспільства у сфері державної правоохоронної політики будуються на принципах громадської участі, які є базовими для всіх у сфері публічного управління. Ці принципи мають певні особливості реалізації, які зумовлені специфікою самої правоохоронної діяльності, ефективність здійснення якої та забезпечення національної безпеки, а також захист прав й інтересів певної особи встановлюють певні межі для їх реалізації.

А втім, завдяки адміністративно-правовому механізму доступу до публічної інформації інститути громадянського суспільства і громадськість загалом поінформовані щодо діяльності правоохоронних органів, зокрема й щодо стану правопорядку або процесу вироблення правоохоронної політики. Така публічна інформація допомагає інститутам громадянського суспільства здійснювати контроль за діями правоохоронних органів і їхніх посадових осіб. Застосування цієї форми участі у правоохоронній сфері має певні законодавчі обмеження, оскільки правоохоронна діяльність пов'язана із протидією злочинності, зокрема щодо оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування, притягнення до кримінальної відповідальності тощо.

Проведений аналіз дисертаційного дослідження Вікторії Василівни Пилип дає підстави стверджувати, що в межах авторського тлумачення феномену права громадян України брати участь в управлінні державними справами в адміністративному праві дисертантка з'ясувала, що це право проявляється в його подвійній правовій природі права-принципу і є правовими можливостями громадян щодо участі в управлінні державними справами, а як принцип – має вигляд керівних правил і норм поведінки, що відповідають цілям діяльності системи публічного управління й визначають вимоги до організації і процесу управління, які покладають на органи публічної адміністрації обов'язок сприяти

реалізації громадянами цих правових можливостей. Вікторія Пилип зуміла обґрунтувати, що право брати участь в управлінні державними справами є самостійним суб'єктивним правом громадянина України, яке не інтегрує інших політичних прав, визначених у ст. 38 Конституції України, та має такі найвагоміші ознаки: 1) суб'єктом права є громадянин України, який може самостійно реалізовувати це право в індивідуальній формі або через інститути громадянського суспільства – у колективній формі; 2) змістом права є певні визначені законодавством України можливості громадян бути залученими до публічного управління, впливати на поліпшення діяльності органів публічної адміністрації та вимагати належної поведінки від інших осіб, насамперед органів публічного адміністрування; 3) не всі можливості права можна реалізувати в індивідуальній формі, визначені законодавством певні можливості можна реалізувати тільки в колективній формі – через інститути громадянського суспільства; 4) є елементом правового статусу громадянина України, належить до суб'єктивного публічного права, спрямованого на досягнення публічного інтересу, який полягає у врахуванні, дотриманні й забезпеченні інтересів суспільства під час ухвалення й виконання рішень державного значення; 5) встановлюється й регламентується нормами публічного права (зокрема, конституційного й адміністративного).

По суті, інші детально обґрунтовані в дисертації висновки є також важливими й викликають науковий інтерес. Наприклад, вивчено сучасний стан інтеграції інститутів громадянського суспільства у процес формування й реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності в Україні. За результатами проведеного аналізу нормативно-правового регулювання взаємовідносин між інститутами громадянського суспільства і правоохоронними органами запропоновано власну класифікацію функцій громадянського суспільства щодо формування й реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності, а саме: консультативна – дорадча участь інститутів громадянського суспільства в нормотворчій діяльності правоохоронних органів шляхом розроблення й обговорення проєктів нормативно-правових актів; утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів (рад, комісій,

груп) при правоохоронних органах для забезпечення врахування громадської думки у формуванні й реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності, подання правоохоронним органам експертних пропозицій; інформативна – дослідження публічної інформації; аналіз звітності щодо стану правоохоронної діяльності, реалізації програм і планів роботи правоохоронних органів; проведення моніторингу й аналізу громадської думки щодо їхньої діяльності; проведення форумів й ознайомлення широких верств населення з формами його участі у становленні й реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності тощо; контрольно-наглядова – здійснення громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів у формі моніторингу їхньої діяльності, проведення експертизи ефективності правоохоронної діяльності, вжиття необхідних заходів реагування у разі виявлення порушень підготовки й виконання рішень тощо; правоохоронна – участь громадських формувань в охороні громадського порядку, реалізація права (за участю правоохоронних органів) припиняти адміністративні правопорушення і злочини, взяття участі в заходах щодо охорони державного кордону, реалізація права на складання протоколів про адміністративні правопорушення; правозахисна – діяльність інститутів громадянського суспільства щодо захисту прав і свобод людини та громадянина, задоволення суспільних інтересів у правоохоронній сфері; громадські розслідування фактів порушень прав людини правоохоронними органами; аналіз стану з правами людини у правоохоронній діяльності; просвітницько-виховна – діяльність інститутів громадянського суспільства щодо сприяння розвитку окремої особистості як законослухняного громадянина, а саме: поширення інформації про права людини, правове виховання; формування правової свідомості у громадян; кадрова – діяльність інститутів громадянського суспільства в роботі погоджувальних рад, громадських комісій щодо відбору кандидатів на службу в правоохоронні органи, проведення атестації правоохоронців тощо.

В одному з висновків дисертантка стверджує, що адміністративно-правовий механізм участі інститутів громадянського суспільства у формуванні й реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності в Україні має цілісний

системно-організаційний характер, що визначається метою й завданнями державної політики сприяння участі інститутів громадянського суспільства у відповідній сфері державного управління; є уніфікованою й цілісною системою, яка охоплює три структурно-функціональні блоки: нормативно-правову складову, суб'єктну складову й функціональну складову. До нормативно-правової складової механізму громадської участі у формуванні й реалізації правоохоронної політики держави варто зараховувати норми права, правовідносини й акти застосування норм права, тобто їхню фактичну реалізацію і втілення. Суб'єктна складова містить систему суб'єктів права, які є учасниками правовідносин щодо реалізації права громадян брати участь у публічному управлінні правоохоронною діяльністю (інститути громадянського суспільства, які реалізують свої суб'єктивні права через передбачені національним законодавством форми, і правоохоронні органи, які сприяють забезпеченню реалізації прав інститутів громадянського суспільства). Функціональна складова визначає адміністративно-правові інструменти функціонування адміністративно-правового механізму на практиці, а саме: принципи, форми і процедури реалізації права інститутів громадянського суспільства брати участь у публічному управлінні правоохоронною діяльністю, а також правові гарантії реалізації цього права.

Затребуваними є також висновки дисертантки, що стосуються виокремлення нею фундаментальних недоліків сучасного стану нормативно-правового забезпечення участі інститутів громадянського суспільства у формуванні й реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності в Україні, а саме: 1) відсутність спеціального законодавчого акта про форми й порядок участі громадян в управлінні державними справами, зокрема через інститути громадянського суспільства; 2) недостатня якість правового регулювання суспільних відносин у царині громадської участі у правоохоронній сфері, адже більшість питань участі інститутів громадянського суспільства в публічному управлінні, зокрема й у сфері правоохоронної діяльності, врегульовано на підзаконному рівні, тоді як закони містять переважно загальні засади, не регулюючи цих правовідносин; 3) відсутність нормативного закріплення адміністративних процедур співпраці інститутів громадянського

суспільства з правоохоронними органами. Зроблено висновок про необхідність формування єдиного нормативно-правового документа, який регулював би функціонування громадянського суспільства й безпосередньо роботу його інститутів.

Викликають науковий інтерес і міркування Вікторії Василівни, що стосуються сучасних тенденцій залучення громадян та інститутів громадянського суспільства до правоохоронної політики в зарубіжних країнах, на підставі чого виокремлено чотири основні напрями активізації громадської участі у формуванні й реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності в Україні: 1) об'єднання зусиль правоохоронних органів та інститутів громадянського суспільства щодо протидії організованим злочинності, зокрема протидії тероризму; 2) посилення співпраці правоохоронців і громадськості у протидії торгівлі людьми; 3) подальше партнерство у сфері запобігання корупції та протидії злочинності корупційної спрямованості; 4) створення безпекового інформаційного простору в соціальних мережах.

Повнота викладу положень дисертації в наукових публікаціях, зарахованих за темою дисертації. Основні положення і висновки дисертаційної роботи викладено у 28 наукових працях, зокрема в 19 наукових статтях у фахових виданнях України з юридичних наук категорії «Б», у 3 статтях періодичних видань, проіндексованих у наукометричній базі даних Web of Science Core Collection, в 1 статті періодичного видання, проіндексованого в наукометричній базі даних Scopus, а також у 5 збірниках тез або публікацій матеріалів науково-практичних конференцій. Усе це засвідчує повноту й раціональність викладу теоретичного матеріалу дисертаційної роботи.

Структура дисертації, що зумовлена метою і завданнями, логічно вмотивована. Реферат ґрунтовно відображає структуру, ключові положення і висновки дисертаційної роботи. Також реферат не містить інформації, якої нема в дисертації.

Оцінка академічної доброчесності. Аналіз тексту дисертаційної роботи, зокрема й за допомогою антиплагіатної системи StrikePlagiarism, дає підстави стверджувати про відсутність у проведеному дослідженні Вікторії Пилип будь-

яких проявів академічної недоброчесності. Тож зазначені вище твердження й міркування дають змогу позитивно оцінити дисертацію Вікторії Василівни Пилип як самостійну наукову роботу, що містить елементи новизни, актуальні для подальших наукових пошуків розв'язання сучасних проблем науки адміністративного права.

Дискусійні положення й зауваження до дисертації. Дисертація відкриває поле для наукової дискусії, у межах якої під час прилюдного захисту варто було б відповісти на такі питання й зауваження:

1. У твердженні авторки про наявність «доктринальних підходів до визначення адміністративно-правового механізму участі інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності в Україні» (підрозділ 2.1), на мою думку, все-таки не вистачило конкретно визначених ключових понять («адміністративно-правовий механізм», «інститути громадянського суспільства»). Окрім того, чітко не визначено їхньої ролі й функцій у правоохоронній діяльності загалом. Тож виникають питання щодо того, чи охоплюють ці поняття всі можливі елементи громадянського суспільства, чи достатньо розкрито їхні повноваження в межах адміністративно-правових відносин тощо. З огляду на таку дискусійність, можливо, доцільно було навести конкретні приклади реалізації адміністративно-правових механізмів на практиці, що уможливило б оцінку ефективності цих механізмів. Також у цьому контексті необхідно було додати в структуру тексту й конкретні кейси чи статистичні дані на підтвердження участі інститутів громадянського суспільства у формуванні політики у сфері правоохоронної діяльності. На якість дослідження позитивно вплинуло б й обґрунтування вибору тих чи інших доктринальних підходів, адже відсутність пояснення, чому вибрано саме ці підходи для аналізу, а не інші, дещо ускладнює розуміння тексту загалом.

2. Висвітлюючи питання щодо того, як конкретно інститути громадянського суспільства взаємодіють із державними органами в рамках правоохоронної політики, дисертантка чітко не розмежувала їхніх функцій і правовідносин, і це може викликати запитання щодо реального впливу цих інститутів на формування й реалізацію державної політики. Підрозділ 2.2 недостатньо охоплює нормативно-

правову базу, яка регулює діяльність інститутів громадянського суспільства у сфері правоохоронної діяльності. Деякі чинні закони, які визначають права, обов'язки і правовий статус цих інститутів у контексті взаємодії з правоохоронними органами, проаналізовано недостатньо детально. Окрім того, у підрозділі бракує розгорнутого порівняльного аналізу із зарубіжними моделями участі громадянського суспільства у формуванні державної політики у правоохоронній сфері. Такий аналіз міг бути корисним для виявлення можливих прогалин у національній практиці та запозичення найкращих практик.

3. Ведучи мову про «міжнародні стандарти громадської участі у правоохоронній політиці держави» (підрозділ 2.3), дисертантка пробує розкрити основні принципи і стандарти, що визначають участь громадськості у правоохоронній політиці на міжнародному рівні, проте не вистачає деталізованого аналізу того, як ці стандарти можуть бути адаптовані й ефективно впроваджені в українське законодавство і практику. Адже багато міжнародних стандартів можуть бути загальними, до того ж потребують адаптації для їх ефективного впровадження у конкретних правових умовах держави. Важливо було розглянути, які законодавчі норми вже відповідають цим стандартам, та визначити, де існують прогалини, які необхідно заповнити через реформування правової бази. Не вистачило обґрунтованого пояснення того, у який спосіб міжнародні стандарти можуть бути реалізовані в контексті української правоохоронної системи, як саме можна адаптувати міжнародні моделі участі громадськості у процесах контролю за діяльністю правоохоронних органів, чи можливе створення спеціальних інституцій (як це практикується в інших державах), таких як громадські ради з моніторингу поліції або незалежні наглядові органи тощо. Окрім того, варто було навести позитивні приклади з інших країн, де міжнародні стандарти вже успішно впроваджені, а також зробити порівняльний аналіз із тими державами, що мають подібні соціально-правові реалії з Україною. Це допомогло б визначити, які саме підходи можна застосувати у вітчизняній практиці без суттєвих перешкод і наскільки позитивно це вплине на підвищення рівня участі громадян у правоохоронній політиці.

4. У підрозділі 3.3 «Особливості адміністративно-правового статусу інститутів громадянського суспільства в умовах воєнного та надзвичайного стану» висвітлюються загальні положення щодо ролі інститутів громадянського суспільства в екстремальних умовах. Проте не наведено чіткого аналізу правових норм, які регулюють діяльність інститутів громадянського суспільства в умовах воєнного і надзвичайного стану. Важливо розглянути, як ці інститути можуть функціонувати в межах Конституції України, законів «Про правовий режим воєнного стану» і «Про правовий режим надзвичайного стану», а також відповідних нормативно-правових актів. Більш детальний аналіз законодавчих обмежень і наданих повноважень за таких умов зробив би текст дисертації більш конкретним і корисним для практичного застосування. Окрім того, варто було б розглянути роль інститутів громадянського суспільства в захисті прав людини під час воєнного й надзвичайного стану. Адже за таких умов можливі значні обмеження прав і свобод, громадянські ж інститути відіграють важливу роль у забезпеченні мінімальних гарантій дотримання прав людини. З огляду на недостатнє висвітлення цього аспекту може складатися враження, що діяльність інститутів громадянського суспільства не впливає на захист прав громадян у періоди кризових ситуацій.

5. У підрозділі 4.3 «Адміністративно-правове забезпечення партнерства інститутів громадянського суспільства та правоохоронних органів в Україні» основний акцент зроблено на теоретичні аспекти правового регулювання партнерства між цими суб'єктами. Проте важливо було б конкретизувати, як саме адміністративно-правове забезпечення відображається в діяльності правоохоронних органів і громадських організацій на місцевому рівні. Наприклад, у яких формах і на яких рівнях відбувається співпраця: чи це лише участь у дорадчих органах, чи також спільне проведення заходів, тренінгів або моніторинг дотримання прав людини? Окрім того, можна було б більш детально розглянути проблеми, що виникають на практиці при взаємодії інститутів громадянського суспільства з правоохоронними органами. Наприклад, відомі випадки, коли через відсутність чітких правових механізмів або законодавчих гарантій така співпраця стикається з труднощами через обмежений доступ до інформації або низьку

зацікавленість органів влади у співпраці з громадськістю. Вивчення таких проблем дало б змогу подати більш реалістичну картину того, як ефективно працює адміністративно-правове забезпечення партнерства. Також у цьому контексті доцільно було розглянути можливі шляхи удосконалення правового регулювання партнерства, зокрема через внесення змін до законодавства. Можна було, наприклад, дослідити, чи є потреба у створенні нових механізмів співпраці, таких як громадські ради при правоохоронних органах або впровадження електронних платформ для збору пропозицій і зворотного зв'язку від громадських організацій тощо.

6. Підрозділ 4.4 дисертаційної роботи «Напрями активізації громадської участі у формуванні та реалізації державної політики в сфері правоохоронної діяльності в Україні на основі зарубіжного досвіду» присвячений здебільшого вивченню прикладів участі інститутів громадянського суспільства в правоохоронних системах інших країн. Проте, вважаю, дисертантка не врахувала повною мірою специфічних політико-правових, соціальних і культурних умов України. Так, *по-перше*, хоча зарубіжний досвід є важливим джерелом для покращення державної політики в Україні, не всі підходи, що успішно працюють за кордоном, можуть бути застосовані без змін у національному контексті. Наприклад, у багатьох європейських країнах активна участь громадськості у правоохоронній діяльності ґрунтується на високій правовій культурі й довірі до правоохоронних органів, чого в Україні часто бракує, зокрема через різні корупційні ризики (саме в цьому контексті недостатньо проаналізовано, у який спосіб можна подолати ці внутрішні виклики й адаптувати іноземні практики до українських умов). *По-друге*, зарубіжний досвід часто ґрунтується на інституційній підтримці громадянського суспільства з боку держави, що охоплює фінансову, юридичну й організаційну допомогу. В Україні ж ресурси громадянського суспільства часто обмежені, а взаємодія з державою може бути ускладнена бюрократією або відсутністю належних правових механізмів. Тому доцільно було приділити більше уваги питанню про те, як в українських реаліях можна забезпечити належне ресурсне забезпечення для активізації громадської участі. *По-третє*, не розглянуто специфічних ризиків, які можуть виникати при

імплементції зарубіжного досвіду. Наприклад, у деяких країнах успішно функціонують моделі громадського контролю за правоохоронними органами, однак при їх перенесенні в Україну потрібно врахувати загрози політичного впливу на громадські організації або спроби маніпуляції з боку зацікавлених осіб тощо. Загалом, для повноти картини необхідно було більш ретельно дослідити можливості й обмеження імплементції зарубіжних моделей в українському соціально-правовому середовищі, враховуючи місцеві особливості й можливі ризики.

Однак зазначені мною, під час прилюдного захисту дисертаційного дослідження Пилип Вікторії Василівни, зауваження в жодному разі не применшують позитивного враження від дисертації, радше спрямовані на поглиблення в майбутньому уже набутих дисертанткою компетентностей, закликаючи її продовжувати наукові пошуки вирішення проблемних питань, пов'язаних із предметом дисертації, що водночас покликані до відкритої дискусії.

ВИСНОВОК:

Дисертація Пилип Вікторії Василівни «Адміністративно-правовий механізм участі інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності в Україні: доктринальні положення» є самостійною, комплексною, завершеною науковою працею, що містить нові науково обґрунтовані результати проведених досліджень, які забезпечують розв'язання важливої теоретико-прикладної проблеми адміністративно-правового механізму участі інститутів громадянського суспільства у формуванні й реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності в Україні.

Дисертація відповідає вимогам до оформлення дисертацій, затвердженим наказом Міністерства освіти і науки України від 12 січня 2017 року № 40, та пунктам 7–9 Порядку присудження та позбавлення наукового ступеня доктора наук, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2021 року № 1197, а її авторка, Пилип Вікторія Василівна, заслуговує на

присудження наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право».

Офіційний опонент:

докторка юридичних наук, професорка,
завідувачка кафедри адміністративного
та інформаційного права
Інституту права, психології
та інноваційної освіти
Національного університету
«Львівська політехніка»

Марія БЛІХАР

Підпис засвідчую:

Вчений секретар
Національного університету
«Львівська політехніка»
к. т. н., доцент



Роман БРИЛИНСЬКИЙ