

ВІДГУК

офіційного опонента, доктора юридичних наук, доцента Блінової Ганни Олександрівни на дисертацію Чернія Віктора Даниловича на тему «Адміністративно-правове регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Глибоке вивчення і критичний аналіз тексту поданої на захист дисертації, автореферату та наукових праць здобувача, опублікованих за обраною темою, дають підстави зробити наступний висновок.

Актуальність і значущість теми дисертаційного дослідження. В Україні місцеве самоврядування є невід'ємною складовою частиною системи публічної влади. Проте окремі елементи та система місцевого самоврядування в цілому ще не досягли того рівня впливу на економічний і гуманітарний розвиток громад і суспільства, який вони мають у більшості демократичних країн Європи і світу. Причиною цього є як об'єктивні, так і суб'єктивні фактори. Наразі в Україні відбувається подальша демократизація суспільного та державного життя, що викликає значну увагу до адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні.

На всіх рівнях публічної влади в Україні, серед політиків і науковців точаться дискусії щодо розв'язання існуючих проблем та подальшого розвитку місцевого самоврядування, приведення його у відповідність до європейських і світових стандартів місцевої демократії. Так, питання функціонування системи органів місцевого самоврядування неодноразово піднімали у своїх працях українські дослідники. Наприклад, Я.В. Журавель приділяв увагу питанню адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування. І.І. Литвин вивчав адміністративно-правове регулювання взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, О.М. Алтуніна аналізувала діяльність органів місцевого самоврядування щодо здійснення делегованих функцій та повноважень виконавчої влади тощо. Водночас питання адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів

ВХ.№ 546
«19» 02 2021р.

місцевого самоврядування в Україні в сучасних умовах на монографічному рівні не проводились.

Натомість сучасна практика адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні переконливо свідчить про необхідність формування міцної теоретичної бази для розвитку інституту місцевого самоврядування, підвищення ефективності діяльності системи його органів. Означені фактори зумовлюють актуальність сформульованого автором наукового завдання, а відтак – і значущість відповідної теми представленого дисертаційного дослідження для розвитку науки адміністративного права і розвитку демократичних засад державності.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації обумовлений, її логічною та виваженою структурою. Дисертація має традиційний для робіт такого виду у галузі адміністративного права зміст, який складається зі: вступу, трьох розділів, які поєднують п'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Структура дисертації є логічною, послідовною, раціональною, вона чітко корелює з предметом, метою та завданнями дослідження. Загалом архітектоніка дисертації побудована за класичним принципом «від загального до конкретного», що дало змогу авторові послідовно, переконливо і повно розкрити обрану тему.

Вступ до роботи, відповідно до вимог нормативних документів, визначає основні загальні характеристики дисертації: актуальність теми, зв'язок роботи із науковими програмами, планами, темами, мету і задачі дослідження, об'єкт, предмет, методи дослідження, нормативну основу, емпіричну базу, наукову новизну та практичне значення одержаних результатів, особистий внесок здобувача, апробації результатів дослідження, публікації. Усі елементи вступу є лаконічними, проте достатньо інформативними.

У вступі обґрунтовується актуальність теми дослідження, ступінь її наукової розробленості, визначаються об'єкт, предмет, мета і задачі роботи, її методологічна і науковознавча база, а також основні положення, що

характеризують наукову новизну проведеного дослідження і виносяться на захист, висвітлюється практичне значення отриманих результатів.

У першому розділі дисертації автор звертається до теоретичного виміру адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні. Автор послідовно аналізує адміністративно-правові дослідження системи органів місцевого самоврядування в Україні та її функціонування; пропонує авторську класифікацію таких досліджень; висвітлює стан розробленості окремих питань правового регулювання діяльності відповідних органів публічної адміністрації.

У розділі 2 надано характеристику адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні. Для того, щоб розкрити винесене у заголовок розділу питання, автором виявлено поняття, зміст, мета, завдання адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні, а також надано й інші характеристики адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні. Слід схвально оцінити намагання автора сформулювати авторську дефініцію поняття адміністративно-правове регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування; представити аргументацію доцільності синонімічного застосування понять «адміністративно-правове регулювання» та «адміністративно-правова регламентація»; визначити предмет такого регулювання; запропонувати класифікацію нормативно-правових актів, якими здійснюється адміністративно-правове регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні.

У третьому розділі автор узагальнює виявлені недоліки правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні та пропонує напрями їх усунення та подальшого удосконалення адміністративно-правового регулювання цієї сфери.

Достовірність та наукова новизна одержаних результатів. Методологія дослідження відповідає галузі виконаної роботи, поставленій меті та завданням

дисертації, свідчить про наявність належного теоретичного рівня підготовки В.Д. Чернія, його обізнаність у проблемах адміністративного права. Зважаючи на складність досліджуваного питання, методи дослідження, обрані дисертантом, є цілком сучасними, ефективними й адекватними поставленим цілям і задачам. Дисертаційне дослідження виконане із застосуванням антропологічного, герменевтичного, діалектичного, системного та телеологічного методологічних підходів. Методологічну основу дисертації складає комплекс філософських, загальнонаукових та спеціальних методів: абстрагування, системний, функціональний, формально-логічний, індукції та дедукції, аналізу та синтезу, інших.

У результаті проведеного дослідження сформульовано нові концептуальні наукові положення і висновки, запропоновані особисто здобувачем. Варто зазначити, що в роботі порушені не розроблені раніше наукові та практичні задачі, розв'язання яких дозволило одержати цікаві результати і виробити ряд пропозицій.

Про обґрунтованість дисертаційного дослідження В.Д. Чернія свідчать наукові положення, рекомендації та висновки дослідження, оскільки вони обумовлені аналізом значної кількості нормативно-правових актів міжнародного, загальнодержавного, місцевого рівнів та наукової літератури – загалом 213 джерел.

Проведена дисертантом робота має вагомі теоретичні та практичні результати. Особливо слід відмітити комплексний підхід щодо формування наукової новизни роботи. На особливу увагу заслуговують наступні положення, висновки, рекомендації та пропозиції, викладені в цій дисертації, які найбільш наочно демонструють її наукову новизну, теоретичну та практичну значущість: визначено поняття, ознаки, предмет, мету, завдання адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування; із застосуванням дедуктивного підходу запропоновано класифікацію нормативно-правових актів, якими здійснюється адміністративно-правове регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні; запропоновано розмежування адміністративного контролю та адміністративного

нагляду за функціонуванням органів місцевого самоврядування; сформульовано пропозиції щодо подальшого концептуального вдосконалення положень законодавства про службу в органах місцевого самоврядування, яке полягає у прийнятті Закону України «Про публічну службу» для об'єднання положень законів України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування»; обґрунтовано напрями удосконалення кадрового забезпечення виконавчих органів місцевого самоврядування та доведено недоцільність застосування оптимізації їх функціонування шляхом скорочення штатів через кризові явища, викликані пандемією COVID-19; викладені наукові розроблення щодо застосування гендерно чутливої політики в разі формування персонального складу колегіальних виконавчих органів місцевого самоврядування тощо.

Переважна більшість винесених на захист положень відзначаються науковою новизною, містять авторські позиції, що формалізують концептуально нові ідеї щодо адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні.

Слід загалом погодитися з позицією дисертанта щодо тих характерних рис (ознак) адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні, які виокремлено у дослідженні вперше в українській юридичній науці. Ця розробка сприятиме подальшому вдосконаленню адміністративного законодавства України в напрямі його доктринальної єдності. При цьому справедливо та аргументовано запропоновано уважати, що спрощення системи місцевого самоврядування у сільських населених пунктах є проявом рецентралізації, а не децентралізації публічної влади, що негативно впливає на функціонування системи органів місцевого самоврядування.

Дисертант небезпідставно акцентує увагу на тому, що необхідними є подальші теоретичні розробки щодо подальшого концептуального удосконалення положень законодавства про службу в органах місцевого самоврядування, яке полягає у тому, щоб прийняти Закон «Про публічну

службу» для об'єднання положень Закону «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування». Всебічним є огляд позицій науковців стосовно аналізованого питання (підрозділи 1.1, 1.2 дослідження). Слушним є те, що автор звернувся не тільки до напрацювань фахівців з адміністративного права, але й до розробок конституціоналістів про місцеве самоврядування.

Загалом слід підкреслити, що дисертація відзначається високим науково-методологічним рівнем виконання, ефективним застосуванням сучасного науково-методологічного арсеналу, виваженістю й обґрунтованістю висновків, високою правовою культурою теоретичних конструкцій. Ми погоджуємося з позицією автора, висловленою у переважній більшості висновків і положень наукової новизни, що виносяться на захист, оскільки вони, на наш погляд, є цінними як для науки адміністративного права, так і для теорії і практики подальшого удосконалення законодавства України, є достатньо виваженими й обґрунтованими, а відтак заслуговують на увагу як вітчизняних науковців, так і широкого кола фахівців, усіх, хто долучений до розробки адміністративної проблематики в цілому та питань правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні у цілому. Вважаємо, що задачі, поставлені в роботі, вирішені автором цілком успішно.

Наукова новизна одержаних автором результатів дослідження оформлена відповідно до вимог МОН України та відповідає дійсності. Насамперед, вона відзначається самою проблематикою роботи, оскільки вперше було поставлено й вирішено наукове завдання щодо визначення на основі аналізу чинного законодавства України та узагальнень практики його реалізації сутності, змісту і особливостей адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні.

Це надало автору дисертації можливість обґрунтувати пропозиції, спрямовані на вдосконалення законодавства в цій сфері та практики його застосування. Передусім, це стосується сформульованих пропозицій щодо

стратегічних напрямів подальшого розвитку системи органів місцевого самоврядування.

Дисертант вірно та ґрунтовно визначив мету та завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження сформульована досить лаконічно, але водночас коректно, науково обґрунтовано і виважено, а його задачі визначені системно і досить добре корелюють з означеною метою. Об'єкт і предмет дослідження визначені чітко й правильно, вони цілком відповідають темі дисертації й повною мірою укладаються у рамки наукової спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Зміст автореферату дисертації ідентичний основним положенням дисертації, і відповідає основним вимогам, що ставляться до дисертацій та авторефератів дисертацій МОН України.

Наукове і практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що сформульовані в дисертації висновки та пропозиції можуть бути використані в: науково-дослідницькій діяльності – при подальших дослідженнях адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні зокрема та місцевого самоврядування у цілому; правотворчості – при підготовці наукових висновків щодо проектів законів України та підзаконних актів, а також при удосконаленні тезаурусу актів законодавства України; правозастосовній діяльності – для подальшого удосконалення функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні, у процесі діяльності органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій; навчальному процесі – при підготовці підручників, посібників, інших навчально-методичних матеріалів з дисциплін «Адміністративне право України», «Адміністративний процес», спецкурсів, присвячених місцевому самоврядуванню, а також при викладанні цих дисциплін та спецкурсів.

Повнота викладу наукових положень в опублікованих працях. Результати дисертаційного дослідження були оприлюднені та отримали свою апробацію під час виступів автора на достатній кількості науково-практичних

конференцій. Основні наукові здобутки дисертанта відображені у 7 наукових статтях, з яких 6 опубліковані у виданнях, що визнані як фахові з юридичних наук, 1 – у зарубіжних наукових виданнях, а також у 6 тезах доповідей на науково-практичних конференціях. Наукові положення, висновки, пропозиції та рекомендації, що сформульовані у дисертації, достатньо повно викладені в авторефераті та опублікованих працях дисертанта, відповідно до вимог МОН України.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. Однак, як і при дослідженні будь-якої складної проблеми, в зазначеній дисертації міститься низка спірних і не зовсім обґрунтованих положень:

1. Традиційно у дисертаційних дослідженнях адміністративно-правового регулювання того чи іншого інституту, підінституту в якості одного з висновків автори пропонують періодизацію адміністративно-правового регулювання у досліджуваній сфері з урахуванням найбільш важливих історичних подій. На захисті доцільно було б пояснити, чому автор не зробив цього по відношенню до адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні.

2. На с.88–89 дослідження йдеться про розробку фахівців з адміністративного права щодо виокремлення трьох рівнів у системі місцевого самоврядування. Автор зазначає, що не погоджується з цією пропозицією, але у роботі бракує аргументації з цього питання. На захисті доцільно було б обґрунтувати, чому у подальших частинах дослідження автор віддає перевагу іншим підходам до структурування системи місцевого самоврядування, а отже – і системи органів місцевого самоврядування в Україні.

3. Автор занадто захоплюється аналізом статті О.Й. Вовка на тему «Проблеми правового регулювання місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект», яка була опублікована у 2018 році. Зрозуміло, що автор досліджує нову інноваційну тему, яка є майже нерозробленою в українській юридичній літературі. Але у дослідженні аналізу цієї праці О.Й. Вовка присвячено с. 110–115, що доволі багато з огляду на наявність обмежень до

обсягу дисертацій. До того ж, викликає зауваження розміщення цього аналізу не у першому розділі, частину якого відведено для аналізу напрацювань українських вчених щодо аналізованого питання, а у другому розділі дисертації.

4. На с. 15 роботи автор зазначає, що «дисертаційне дослідження виконано з застосуванням антропологічного, герменевтичного, діалектичного, системного та телеологічного методологічних підходів». Більш точним було б додати також і те, що у роботі автор керувався сінергетичним підходом. По-перше, на користь цього свідчить назва обраної автором теми дослідження, яка відображає положення адміністративного та конституційного права. Саме сінергетичний підхід дозволяє продемонструвати міжгалузевість того чи іншого правового інституту чи підінституту. По-друге, мета та завдання дослідження сформульовані таким чином, що успішно вирішити їх без застосування сінергетичного підходу навряд чи можливо. Таким чином, варто було б констатувати, що автор застосовував і цей методологічний підхід. Це надало б можливість краще усвідомити його вклад у науку адміністративного права тим, хто знайомиться з його працею. Проте зазначені зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційної роботи, а спрямовані на обґрунтування наукової дискусії та окреслення напрямів подальшої розробки даної проблеми. Загалом, дисертація є завершеною науково-дослідною роботою, котра містить вирішення наукового завдання, що має суттєве значення для адміністративного права.

Оцінка ідентичності змісту автореферату і основних положень дисертації. Порівняння текстів дисертації та автореферату Чернія Віктора Даниловича на тему «Адміністративно-правове регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні», дозволяє зробити висновок про ідентичність автореферату й основних положень дисертації. Наукові результати, висновки та практичні рекомендації, що наведені в авторефераті, розкриті й обґрунтовані в тексті дисертації в повному обсязі. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до вимог, встановлених МОН України.

На підставі вищевикладеного вважаю, що дисертація «Адміністративно-правове регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні» за змістом та формою відповідає вимогам п. п. 9, 11 чинного Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а її автор – Черній Віктор Данилович – заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

**професор кафедри адміністративного права,
процесу та адміністративної діяльності
Дніпропетровського державного університету
внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, доцент**



Ганна БЛІНОВА

Підпис Г.О. Блінової засвідчую

**Проректор
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ
доктор юридичних наук, професор
Заслужений юрист України**



Лариса НАЛИВАЙКО