

ВІДГУК ОФІЦІЙНОГО ОПОНЕНТА

на дисертацію

Барвіненка Віталія Дмитровича

на тему «Принципи побудови системи органів місцевого самоврядування

в Україні: адміністративно-правове дослідження»

подану на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 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. Актуальність теми "Принципи побудови системи органів місцевого самоврядування в Україні: адміністративно-правове дослідження" визначається складними викликами, з якими стикається сучасне українське суспільство. Перехід до децентралізації та реформування системи місцевого управління вимагає уваги до вдосконалення правового регулювання організації та функціонування місцевих органів публічної влади, у тому числі органів місцевого самоврядування. Після введення режиму воєнного стану реформу децентралізації було припинено на період його дії, однак планується повернення до її реалізації. А тому напрацювання у цьому напрямі слід всіляко вітати.

У цілому ж, в контексті широкого глобального руху до забезпечення більшої автономії та участі громадян у процесах публічного управління, дослідження принципів побудови системи органів місцевого самоврядування набуває стратегічного значення для зміцнення демократичних інститутів та подальшого сталого розвитку територіальних громад. Таке дослідження має на меті ідентифікацію принципів, що забезпечать ефективну роботу органів

місцевого самоврядування, відповідність їхньої діяльності вимогам сучасного соціально-політичного контексту та потребам членів територіальної громади, а також узгоджуватимуться з вектором європейської інтеграції.

Питань побудови системи органів місцевого самоврядування в різні часи торкалися у своїх працях вчені – фахівці з адміністративного права. В якості найбільш сучасного дослідження з цього питання варто відмітити дисертацію на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук В. Чернія на тему «Адміністративно-правове регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні», 2021 р.

Що ж до монографічних досліджень, присвячених принципам адміністративного права у цілому та його окремих інститутів зокрема, то вони або є доволі застарілими, або доволі загальними для того, щоб екстраполювати ці розробки на принципи побудови системи органів місцевого самоврядування. До числа таких досліджень належать дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук О. Радишевської «Європеїзація адміністративного права України: питання теорії і практики», 2021 р., А. Шараї «Принципи адміністративно-процедурного права: питання теорії та практики», 2020 р., А. Пухтецької «Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження в законодавстві України», 2009 р. та ін.

Однак, принципи побудови системи органів місцевого самоврядування в до цього часу не були предметом наукового аналізу на рівні докторської дисертації.

Означені фактори зумовлюють актуальність проблеми, а відтак – і значущість відповідної теми представленого дисертаційного дослідження для розвитку науки конституційного права і розвитку демократичних засад державності.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано відповідно до Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016–2020 рр., затверджених постановою загальних зборів

Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р., та Планів наукових досліджень Запорізького національного університету на 2015–2019 рр. Проблематика дисертації постає з положень Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р., Концепції реформи місцевого самоврядування, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р., Концепції щодо внесення змін до Законів України "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про місцеві державні адміністрації", схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 березня 2001 р., Концепції державної регіональної політики, затвердженої Указом Президента України від 25 травня 2001 р., Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженої Указом Президента України від 22 липня 1998 р. тощо.

Мета дисертаційного дослідження сформульована досить лаконічно, але водночас коректно, науково обґрунтовано і виважено, а його *задачі* визначені системно і корелюють з означеною метою. *Об'єкт і предмет* дослідження визначені чітко й правильно, вони цілком відповідають анонсованій темі й повною мірою укладаються у рамки наукової спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Зокрема у дисертаційному дослідженні зазначено, що об'єктом дослідження є врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини у сфері побудови системи органів публічної влади на місцевому рівні в Україні, та що предметом є адміністративно-правове дослідження принципів побудови системи органів місцевого самоврядування в Україні.

Методи дослідження, обрані дисертантом, є сучасними, ефективними й адекватними поставленим цілям і задачам. У дисертаційному дослідженні застосовано діалектичний підхід з урахуванням антропоцентричного, цивілізаційного, синергетичного та телеологічного принципів, а також принципів сходження від абстрактного до конкретного, єдності об'єктивного

та суб'єктивного, системності та історизму.

Наукознавча база дослідження виглядає досить потужно, враховуючи низький рівень дослідженості теми. Так, нормативну базу дослідження становлять Конституція України, закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації», «Про столицю України - місто-герой Київ» та інших, підзаконні акти органів державної влади та органів місцевого самоврядування України, у т.ч. статuti територіальних громад сіл, селищ та міст, а також акти органів Ради Європи і Європейського Союзу. Емпіричною базою дослідження є практика розгляду справ Конституційним Судом України, адміністративними судами, довідкові видання, статистичні дані та матеріали засобів масової інформації.

Наукова новизна одержаних результатів є беззаперечною і зумовлена насамперед тим, що рецензована дисертація є першим дослідженням у вітчизняній адміністративно-правовій науці, що присвячено аналізу принципів організації системи місцевого самоврядування в Україні.

Наукове і практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що сформульовані в дисертації теоретичні положення і висновки, а також практичні рекомендації можуть бути успішно використані як у законопроектній діяльності, при вдосконаленні адміністративного законодавства України, так і в науково-дослідницькій роботі та навчальному процесі при викладанні дисциплін «Адміністративне право України», «Адміністративний процес України», «Муніципальне право України», а також спецкурсів, присвячених місцевим органам публічної влади.

Структура дисертації є логічною, послідовною, раціональною. Дисертація складається зі вступу, 4 розділів, що поділені на підрозділи, висновків, списку використаних джерел та додатків.

Архітектоніка дисертації побудована за класичним принципом «від загального до конкретного», що дало змогу авторові послідовно, переконливо і

повно розкрити обрану тему. Узагальнення структури роботи відображає систематизований підхід до розгляду та аналізу теми дослідження.

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 Розділі 1 досліджуються доктринальні основи та джерела принципів побудови системи органів місцевого самоврядування в Україні. Це включає адміністративно-правові проблеми побудови системи органів місцевого самоврядування в Україні, вивчення ступеня наукової розробленості проблематики. Також у цьому розділі закладається доктринальне підґрунтя для аналізу Конституції 1996 року та законодавчих актів (Розділ 2), так само як і для вивчення та опрацювання змісту європейських стандартів та відповідності їм чинного законодавства України (Розділ 3).

У Розділі 3 розглядаються питання європеїзації адміністративного права України та визначається роль європейських муніципальних стандартів у формуванні принципів системи місцевого самоврядування в Україні.

У заключному розділі (Розділ 4) проаналізовані місцеві джерела принципів побудови системи органів місцевого самоврядування, та на підставі цього узагальнюються підходи до їхньої систематизації. Варто підкреслити, що автор не зловживає надмірною кількістю підстав для класифікацій аналізованих принципів, та що запропоновані їм класифікації мають як наукове, так і практичне значення (щодо кожної класифікації це окремо пояснюється в тексті дисертації).

У висновках підбиваються підсумки дослідження, висловлюються основні висновки та рекомендації щодо подальших напрямків наукових розробок у даній сфері.

Така структура дозволяє систематизувати та узагальнити отримані

результати, встановити зв'язки між ними та надати висновки і рекомендації щодо теми дослідження.

Загалом слід підкреслити, що дисертація відзначається високим 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 практики подальшого удосконалення адміністративного 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 адміністративно-правової проблематики в цілому та питань місцевого самоврядування зокрема.

Це стосується таких положень, що виносяться на захист, як:

-аргументація доцільності включення до системи принципів побудови органів місцевого самоврядування в Україні лише тих, що закріплені у відповідних законах України, зокрема, у Конституції 1996 року (через місце законів у правовій ієрархії, а також через особливості їхнього змісту); наведено перелік цих принципів та наголошено на його невичерпному характері;

– обґрунтування наявності прогалини у частині відсутності у переліку принципів побудови системи органів місцевого самоврядування принципу, який однозначно вказував би на існування у цій системі не лише виборних органів, але й органів, склад яких формується шляхом призначення; для її ліквідації запропоновано доповнити перелік цих принципів принципом професіоналізму та компетентності служби в органах місцевого самоврядування як парним до принципу виборності;

– аргументація того, що парний у праві ЄС до принципу субсидіарності принцип пропорційності не входить до переліку принципів побудови системи

органів місцевого самоврядування в Україні, оскільки його сутність, визначена органами Європейського Союзу та Ради Європи, обумовлює його застосування до регулювання побудови та функціонування державних органів публічної влади;

-аргументація того, щодо співвідношення термінів «принцип субсидіарності» та «принцип децентралізації» (перший передбачає передачу повноважень від центральних до місцевих органів публічної влади та підкреслює значення ухвалення рішень на найнижчому рівні з урахуванням потреб громадян; він має технічно-організаційний характер; другий принцип передбачає переважно принциповий підхід до делегування повноважень, охоплюючи ширше коло сфер державного та суспільного життя та адресований ширшому колу органів публічної влади).

Вважаємо, що задачі, поставлені у вступі до роботи, вирішені автором цілком успішно.

Однак, як і при дослідженні будь-якої складної проблеми, в зазначеній дисертації міститься низка спірних і не зовсім обґрунтованих положень:

1. При формулюванні положення наукової новизни щодо аргументації доцільності включення до системи принципів побудови органів місцевого самоврядування в Україні лише тих, що закріплені у відповідних законах України, зокрема, у Конституції 1996 року (через місце законів у правовій ієрархії, а також через особливості їхнього змісту), автором робиться висновок про їх невичерпний характер. При цьому вбачається, що автором допускається хибний умовивід, адже закріплення на нормативному рівні передусім розуміється як обмеженість щодо розширення системи принципів побудови органів місцевого самоврядування в Україні.

2. В розділі другому автором при висвітленні системи принципів побудови органів місцевого самоврядування в Україні застосовується нормативістський підхід до встановлення її структури. При цьому автором доволі фрагментарно застосовується інституційний підхід до встановлення

розуміння структури принципів побудови органів місцевого самоврядування в Україні, що вимагає додаткової аргументації під час публічного захисту.

3. В цілому погоджуючись з необхідністю законодавчого закріплення принципу професіоналізму та компетентності служби в органах місцевого самоврядування, але при цьому викликає сумнів аргументація автора щодо його розуміння як принципу парного до принципу виборності, адже процес обрання виборних посад в органах місцевого самоврядування відповідно до чинного законодавства України базується лише на встановленні вікового цензу, що висувається до кандидатів, і не містить вимог щодо рівня їх професійної підготовки.

4. Доволі сміливою є авторська аргументація щодо доцільності розширення переліку принципів побудови системи органів місцевого самоврядування принципом врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей під час реалізації місцевого самоврядування у відповідній адміністративно-територіальній одиниці. Варто в цілому підтримати таку ідею, але при цьому варто наголосити, що її реалізація вимагає звернення додаткової дослідницької уваги щодо дотримання принципів недопущення дискримінації за ознаками національностей.

Проте зазначені зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційної роботи, а спрямовані на те, аби стати підґрунтям наукової дискусії та окреслити напрями подальшої розробки даної проблеми.

Загалом, дисертація є завершеною науково-дослідною роботою, котра містить вирішення наукової проблеми, що має суттєве значення для конституційного права.

Основні теоретичні положення та висновки, сформульовані в дисертаційному дослідженні, відображені в 34 публікаціях: одній одноосібній монографії, 23 наукових статтях, з них 19 статей опубліковані у виданнях, що визнані як фахові у сфері права, та 5 статей – у зарубіжних наукових виданнях (три з яких включені до міжнародних наукометричних баз *WoS* і *Scopus*), а

також у 7 тезах доповідей на науково-практичних заходах.

Порівняння текстів дисертації та реферату свідчить про те, що їх основний зміст є тотожним.

На підставі вищевикладеного вважаю, що дисертація на тему «Принципи побудови системи органів місцевого самоврядування в Україні: адміністративно-правове дослідження» за змістом та формою відповідає вимогам п.п. 7, 8, 9 Порядку присудження та позбавлення наукового ступеня доктора наук, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2021 року № 1197, а її автор – Барвіненко Віталій Дмитрович – заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

професор кафедри
цивільного, господарського та екологічного права
Національного технічного університету
«Дніпровська політехніка»,
доктор юридичних наук, професор

Юлія ЛЕГЕЗА

Підпис Ю.О. Легези засвідчує:
Учений секретар Вченої ради
Національного технічного університету
«Дніпровська політехніка»



Таїсія КАЛЮЖНА