

ВІДГУК

офіційного опонента, доктора юридичних наук

Максіменцевої Надії Олександрівни

на дисертацію Барвіненка Віталія Дмитровича

на тему «Принципи побудови системи органів місцевого самоврядування

в Україні: адміністративно-правове дослідження»,

що подана на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі

спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове

право; інформаційне право

Актуальність теми дисертаційної роботи. Дисертаційне дослідження **Барвіненка Віталія Дмитровича** на тему «Принципи побудови системи органів місцевого самоврядування в Україні: адміністративно-правове дослідження» присвячене проблемам, актуальним як з точки зору теорії адміністративного права, так і практики сучасного державотворення.

По-перше, дослідження принципів побудови системи органів місцевого самоврядування в Україні надзвичайно актуальне в контексті введення воєнного стану в країні. У зв'язку з цим, органи місцевого самоврядування функціонують у нових умовах, для яких вони не мають відповідного досвіду. Такі нові напрацювання є важливими та потребують підтримки і заохочення.

По-друге, українському суспільству бракує достатнього досвіду у сфері побудови системи органів місцевого самоврядування в сучасних умовах. Тому аналіз принципів побудови таких органів, як у внутрішній, так і в зовнішній перспективі, є актуальним та важливим завданням.

По-третє, українське громадянське суспільство проявляє зростаючий рівень активності. У зв'язку з цим, дослідження принципів побудови органів місцевого самоврядування відіграє важливу роль у комплексних творчих розробках у цьому напрямку. Таке дослідження сприяє розвитку та удосконаленню системи місцевого самоврядування в країні, а також сприяє активній участі громадян у процесах місцевого самоврядування.

У дисертаційному дослідженні автор цілком вірно підкреслює, що «У ХХІ столітті одним із найважливіших завдань триваючої адміністративної реформи в Україні залишається подальша децентралізація публічної влади. Сучасний етап адміністративної реформи передбачає подальші зміни у сферах демократизації публічно-владних відносин, залучення громадян до прийняття важливих рішень на державному та місцевому рівнях, а також наближення надання публічних послуг до рівня, на якому знаходяться їхні отримувачі, а також удосконалення побудови системи органів місцевого самоврядування, що знайшло своє закріплення у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні 2014 р.» (стор. 31).

Автор визначив, що об'єктом роботи є врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини у сфері побудови системи органів публічної влади на місцевому рівні в Україні. На підставі цього визначено, що метою дисертаційного дослідження є систематизація та аналіз принципів, які лежать в основі побудови системи органів місцевого самоврядування в Україні, зокрема через визначення та аналіз адміністративно-правових засад, на яких вона ґрунтується, для розроблення науково обґрунтованих пропозицій щодо подальшого розвитку системи органів місцевого самоврядування в Україні з урахуванням кращих практик та європейських муніципальних стандартів.

З урахуванням об'єкту і предмету дослідження для досягнення його мети, автором сформульовано 12 основних наукових задач, які й обумовили структуру роботи та надали можливість дійти системних висновків при визначенні результатів і обґрунтуванні низки нових положень, які мають важливе значення для юридичної науки і практики.

Обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації та їх новизна. Наукові положення, висновки та рекомендації, сформульовані в дисертаційному дослідженні, є аргументованими. Усі розділи, підрозділи та інші структурні частини роботи

підпорядковані одній, чітко визначеній меті, що деталізується конкретними завданнями, сформульованими авторкою. Структура роботи відповідає меті та завданням дослідження, дозволяє здійснити теоретичне узагальнення і вирішення наукового завдання, яке сформулював автор.

Структура дисертації характеризується цілісністю й логічною послідовністю, свідчить про системність представленого дослідження.

Окремо слід зупинитись і на змісті дисертаційної роботи, в якій автор послідовно і обґрунтовано розкрила предмет дисертаційного дослідження. Автором грамотно викладено зміст анотацій, у вступі дисертаційного дослідження обґрунтовується актуальність теми, визначаються об'єкт, предмет, мета і основні завдання дослідження, наукова новизна одержаних результатів, характеризується методологічна і науково-теоретична основа роботи, теоретичне і практичне значення результатів дослідження, виокремлюються положення щодо їх апробації тощо.

Змістовно дисертаційне дослідження складається із 4х розділів.

У першому розділі «Доктринальні основи дослідження принципів побудови системи органів місцевого самоврядування в Україні» автором закладається нормативне, але насамперед - теоретичне підґрунтя для свого подальшого дослідження. Перший розділ складається з трьох частин. В них розкривається адміністративно-правові аспекти побудови сучасної системи органів місцевого самоврядування в Україні, оцінюється рівень дослідженості принципів, що лежать в основі побудови цієї системи, і розглядається адміністративно-правовий вимір цих принципів. За результатами дослідження у висновках до цього розділу автором зроблено ряд важливих спостережень та сформульовано ряд пропозицій, відображених у загальних висновках.

Розділ 2 «Джерела принципів побудови системи органів місцевого самоврядування в Україні: загальнодержавний рівень» за своїм змістом присвячений законодавчому (у вузькому розумінні) закріпленню аналізованих принципів. Автор структурував цей розділ, поділивши його на

три складові частини, кожна з яких присвячена дослідженню положень Конституції України 1996 року та законів, у яких ці принципи закріплено текстуально (прямо) або опосередковано. За результатами дослідження у висновках до Розділу 2 автором зроблено ряд важливих спостережень та сформульовано ряд пропозицій, відображених у загальних висновках.

Розділ 3 «Європейські муніципальні стандарти як джерела принципів побудови системи органів місцевого самоврядування в Україні» складається з трьох підрозділів та присвячений питанням європеїзації адміністративного права та законодавства України у частині принципів побудови системи органів місцевого самоврядування. На основі проведеного аналізу висновки цього розділу містять значну кількість важливих спостережень та формулюються різноманітні пропозиції, які подальше розглядатимуться у загальних висновках.

Розділ 4 «Місцеві джерела принципів побудови системи органів місцевого самоврядування в Україні: характеристика та співвідношення з іншими рівнями» завершує дослідження. Особливо важливим є фінальний підрозділ 4.3 "Класифікація принципів побудови системи органів місцевого самоврядування в Україні", у якому відзначено, що система принципів, що розглядається у дисертації, базується на сукупності цінностей як своєму центральному елементі, та наведено авторські пропозиції щодо класифікації принципів побудови системи органів місцевого самоврядування в Україні. Висновки цього розділу містять важливі спостереження та пропозиції, які також розглянуті у наступних загальних висновках.

У висновках автором за результатами проведеного дослідження викладено найбільш важливі науково-теоретичні та практичні положення, які повно відображають зміст дисертаційного дослідження, результати використання різних методологічних прийомів дослідження, авторські ідеї, які засновані на дослідженому емпіричному матеріалі.

Вказане вище свідчить про те, що дисертаційна робота є комплексною науковою працею, що підготовлена автором самостійно, має завершений

характер, в якій вирішено наукова проблема. У дисертації здійснено теоретичне узагальнення наукової проблеми, пов'язаної з адміністративно-правовим дослідженням принципів організації системи місцевого самоврядування в Україні, а також розроблено науково обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення їх нормативної регламентації та практичної реалізації.

Вищезазначене вказує на логічну послідовність дисертаційного дослідження, використання в процесі дослідницької роботи принципу викладу матеріалу від загального до конкретного.

Наукова новизна результатів дисертаційного дослідження. Результатам дисертаційного дослідження притаманний належний рівень наукової новизни, при цьому положення з різним ступенем наукової новизни містяться в кожному з розділів дисертації.

Переходячи до оцінки новизни викладених у дисертації основних положень, а також висновків та пропозицій слід відзначити, що у дослідженні автором поставлено перед собою нерозроблені раніше задачі, розв'язання яких дозволило одержати нові наукові результати і виробити ряд пропозицій. Автором на основі опрацювання значного обсягу наукового та практичного матеріалу сформульовано низку висновків, які мають наукову новизну та належним чином обґрунтовані.

Зокрема, наукову та практичну новизну мають такі висновки та пропозиції, як:

- запропоновано визначення поняття «принцип побудови системи органів місцевого самоврядування» – це нормативне положення, на підставі якого визначається структура системи органів місцевого самоврядування в Україні;

- аргументовано доцільність 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;

- обґрунтовано наявність 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;

- аргументовано доцільність розширити перелік 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, який опосередковано закріплений у статті 19 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», присвяченій статуту територіальної громади села, селища, міста;

- доведено, 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.

Отримані під час написання дисертаційної роботи висновки є обґрунтованими, сформульовані положення базуються на вагомому емпіричному матеріалі. Опрацьована значна кількість наукових робіт з обраної теми, а також великий масив нормативно-правових джерел, що забезпечило високий науковий рівень даного дисертаційного дослідження (список використаних джерел містить більше 300 найменувань).

Практичне значення одержаних результатів визначається їх спрямованістю на розв'язання актуальних проблем адміністративного права

України. Зокрема, вони можуть бути використані у *правотворчій діяльності* – для подальшого вдосконалення положень законів України, зокрема «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» (наприклад, у частині удосконалення механізмів функціонування цих місцевих органів публічної влади з урахуванням європейських муніципальних стандартів), а також концептуальних документів про адміністративну реформу (у частині її муніципальної складової); у *правозастосовній діяльності* – у процесі практичної реалізації положень актів адміністративного законодавства, насамперед для розробки методичних рекомендацій щодо оптимізації діяльності місцевих органів публічної влади, забезпечення їхньої ефективності та відповідності європейським муніципальним стандартам, стандартам доброго врядування (*Good Governance*) та сталого розвитку (*Sustainable Development*) з урахуванням концепції людиноцентризму та індивідуалізації місцевого самоврядування; у *навчальному процесі* – під час викладання дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес» та інших дисциплін, пов'язаних з адміністративним правом; вони можуть стати основою для розробки курсів, підручників та навчальних посібників з даної тематики, що сприятиме більш ефективному засвоєнню студентами матеріалу та поглибленню їхніх знань у цій галузі; у *науково-дослідній діяльності* – як базис для подальших наукових досліджень у галузі адміністративного права та адміністративної аксіології. Вони можуть використовуватися як основа для розробки нових концепцій, методик та теорій, спрямованих на подальше удосконалення системи місцевих органів публічної влади та системи принципів адміністративного права.

Аналіз тексту дисертації свідчить про **відсутність порушення автором академічної доброчесності**. У роботі наявні посилання на джерела інформації у разі використання ідей, тверджень, відомостей, дотримано вимоги норм законодавства про авторське право; надано достовірну інформацію про результати наукової діяльності, використані методики досліджень і джерела інформації.

У рецензованій праці не виявлено ознак академічного плагіату, самоплагіату, фабрикації, фальсифікації.

Дискусійні положення та зауваження щодо змісту дисертації. Як і будь-яке інше дисертаційне дослідження, робота містить окремі дискусійні положення, які можуть стати підґрунтям для виокремлення деяких побажань чи запитань.

1. Зважаючи на обсяг дослідження, можна зауважити, що в дисертації надано обмежену кількість пропозицій щодо внесення змін та доповнень до актів чинного законодавства. Можливо, розгляд цього аспекту може бути більш детальним, щоб дати повніший обсяг рекомендацій у цьому напрямку.

2. На с. 109 в дисертації згадано про фінансову автономію місцевого самоврядування, тоді як у висновках до розділу 2 вказано про принцип "організаційної, правової та матеріальної (у т.ч. фінансової) самостійності". Хоча обидва ці принципи вказують на важливість фінансової самостійності місцевих органів, але вони можуть мати різні аспекти. Доцільно провести аналіз, щоб визначити, чи є фінансова автономія принципом побудови системи місцевого самоврядування, і чи є вона синонімічною до вищезгаданого принципу. Такий аналіз дозволить уточнити, які аспекти фінансової самостійності враховуються в контексті дослідження, та чи доцільно розглядати їх як окремі принципи чи підхід до самостійності місцевих органів.

3. У дисертації вказано, що Основний закон має програмну функцію, але не з'ясовано, як це співвідноситься з нормативістським підходом. Зауваження полягає у необхідності детальнішого обґрунтування взаємозв'язку між програмною функцією Основного закону та нормативістським підходом у контексті досліджуваної теми. Це допоможе в розумінні того, як саме програмні аспекти Конституції впливають на побудову системи органів місцевого самоврядування та як це відображається на нормативному рівні.

4. Згідно з дослідженням, одною із проблем для розгляду є доцільність закріплення системи органів місцевого самоврядування в Конституції. Однак у дисертації не надано достатньо аргументів або обґрунтувань стосовно цього питання. Враховуючи значення та вплив Конституції як Основного закону країни, було б корисно розглянути переваги та недоліки включення системи органів місцевого самоврядування у Конституцію. Таке обґрунтування дозволило б краще зрозуміти важливість цього кроку та його можливі наслідки для розвитку системи місцевого самоврядування в Україні.

Зазначені зауваження та побажання є дискусійними та рекомендаційними і в цілому не впливають на загальну високу позитивну оцінку дисертаційного дослідження.

Усі висновки, узагальнення, припущення, пропозиції, положення новизни, що виносяться на захист, і висновки, зроблені в цій дисертації, сформульовані автором самостійно, апробовані й опубліковані одноособово.

Повнота викладу результатів дисертації. Опубліковані автором наукові праці повністю репрезентують зміст наукових положень, висновків та рекомендацій, сформульованих у даному дисертаційному дослідженні. Основні наукові результати дисертації опубліковано у 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.

Дисертація виконана з дотриманням вимог сучасного українського ділового мовлення.

Загальний висновок. На підставі вищевикладеного вважаю, що дисертація на тему «Принципи побудови системи органів місцевого самоврядування в Україні: адміністративно-правове дослідження» є завершеною працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, які забезпечують розв'язання важливих теоретичних та прикладних проблем

загальнонаціонального значення, повною мірою відповідає 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 йому наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Доцент кафедри парламентаризму
Навчально-наукового інституту
публічного управління та державної служби
Київського національного
університету
імені Тараса Шевченка,
доктор юридичних наук



Надія МАКСИМЕНЦЕВА

Підписав/ла: *Максименко Надія*
засвідчую
Навчально-науковий інститут
публічного управління та державної служби
20__ року

