

ВІДГУК

офіційного опонента

д.ю.н., професора Романа Володимировича Шаповала

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 дослідження полягає у необхідності системного перегляду побудови та функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні після скасування режиму воєнного стану. В сучасних умовах періодично виникають нові виклики та завдання, з якими стикаються місцеві органи публічної влади, у тому числі органи місцевого самоврядування. Це пов'язано з демографічними змінами, економічними викликами, а також і з політичною ситуацією. Тому необхідно провести адміністративно-правове дослідження з метою визначення оптимальних принципів побудови цієї системи, які враховуватимуть сучасні реалії та потреби членів територіальних громад. Таке дослідження має важливе значення для подальшого розвитку демократії та забезпечення ефективної взаємодії між владою та громадянським суспільством на місцевому рівні.

Актуальність теми дослідження підкреслюється необхідністю адаптації побудови системи органів місцевого самоврядування до вимог сучасного українського суспільства та викликів, які ставлять перед ним глобальні та локальні тенденції. На тлі змін в політичній, економічній та соціокультурній сферах, система органів місцевого самоврядування потребує аналізу та удосконалення, щоб ефективно відповідати на виклики сучасності та забезпечувати сталий розвиток територіальних громад. Дослідження цієї теми має важливе значення для забезпечення практичної реалізації демократичних

принципів публічного управління, створення умов для розвитку місцевих інститутів громадянського суспільства та підвищення рівня життя населення.

Яскравою тенденцією, яка простежується у міжнародних рекомендаціях з питань побудови системи органів місцевого самоврядування в Україні, а також у вітчизняних урядових стратегічних програмних документах, матеріалах наукових досліджень та аналітичних публікаціях, присвячених перспективам удосконалення механізму забезпечення демократичного публічного управління на місцях, є акцентування уваги на принципах прозорості, відкритості та партнерства у діалозі між органами публічної влади та громадськістю. Дослідження цієї теми має важливе значення для забезпечення ефективності та легітимності діяльності місцевих органів публічної влади. Отже, дисертантом вірно визначена необхідність провести адміністративно-правове дослідження з метою визначення оптимальних принципів побудови системи органів місцевого самоврядування, які б сприяли забезпеченню ефективного публічного управління та подальшому сталому розвитку територіальних громад.

Актуальність теми дослідження підвищується тому, що роботу 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. та інших програмних документів.

Обґрунтованість та новизна наукових положень, висновків і рекомендацій забезпечується, зокрема, тим, що вони є результатом неупередженого та багатостороннього осмислення явищ та процесів, що охоплюються предметом дослідження, яке спирається на широкий та продуктивний джерелознавчий аналіз, використання правильного поєднання методів наукового пізнання та прагнення здобувача запропонувати новий погляд на дійсну та належну організацію та функціонування цих явищ та процесів.

Окремо слід відзначити широке охоплення та детальне опрацювання такого виду підзаконних актів місцевого характеру, як статuti територіальних громад. Зокрема, здобувачем досліджено статuti територіальних громади як крупних міст (Києва, Одеси, Харкова тощо), так і невеликих населених пунктів – сільських та міських. Відповідні спостереження узагальнено для визначення нормативно-правових та організаційних рішень для системного вдосконалення національного законодавства, зокрема у тій його частині, що стосується принципів побудови системи органів місцевого самоврядування в Україні для запровадження відповідного інструментарію на національному рівні з урахуванням національних правових традицій та звичаїв, особливостей правосвідомості та правової культури жителів України.

Разом із тим напрями дослідження цілком узгоджуються із сучасними векторами розвитку теорії та практики формування системи органів місцевого самоврядування відповідно до доробку доктрини адміністративного права та положень урядових документів про концептуальні засади адміністративної реформи.

Оцінивши обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій дисертації здобувача, слід визнати, що значна наукова цінність властива теоретичним міркуванням здобувача про те, що доцільно систематизувати аналізовані принципи за допомогою їх угруповання за аксіологічним критерієм (на цінності, тобто конституційні принципи, та інші принципи), а також:

а) за рівнем правового закріплення на принципи, закріплені у джерелах державного рівня, міжнародного (європейського) рівня та місцевого рівня;

б) на підставі рівня загальності цих принципів на універсальні (закріплені в Конституції України та законах України) та парціальні (закріплені у конкретних статутах територіальних громад в рамках концепції індивідуалізації місцевого самоврядування в адміністративно-територіальній одиниці з урахуванням особливостей конкретної територіальної громади).

Значним внеском у наукову дискусію з цього питання є висновок автора про те, що доцільно 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.

Також заслуговує на увагу позиція автора щодо доцільності заповнення прогалини у частині відсутності у переліку принципів побудови системи органів місцевого самоврядування принципом, який однозначно вказував би на існування у цій системі не лише виборних органів, але й органів, склад яких формується шляхом призначення. Варто підтримати пропозицію для її ліквідації доповнити перелік цих принципів принципом професіоналізму та компетентності служби в органах місцевого самоврядування як парним до принципу виборності.

Крім того, в роботі справедливо відзначено, 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 цього твердження не викликає зауважень.

Варто відзначити також слушність рекомендацій здобувача щодо того, щоб систематизувати конституційні принципи побудови системи органів місцевого самоврядування у залежності від форми їхнього закріплення на ті, що закріплені безпосередньо в тексті Конституції із застосуванням поняття «принцип» та ті, що витлумачені зі змісту положень Основного закону України 1996 року (у тому числі принципи, які витлумачені Конституційним Судом України, та принципи, які витлумачені авторами доктринальних досліджень). Важливою для розвитку науки адміністративного права є пропозиція застосовувати аналогічну підставу для класифікації та класифікаційні групи для систематизації принципів побудови

системи органів місцевого самоврядування, що містяться у Європейській хартії місцевого самоврядування 1985 року.

Раціональною є також пропозиція автора щодо необхідності розуміння поняття «система органів місцевого самоврядування в Україні» як комплексу органів та суб'єктів, які здійснюють представницькі та виконавчі повноваження на місцевому рівні (в адміністративно-територіальних одиницях).

Також об'єктивною та належним чином обґрунтованою є сформульована в роботі позиція щодо того, що до числа загальних ознак принципів побудови системи органів місцевого самоврядування належать абстрактність, універсальність, загальність, стійкість та спрямованість на досягнення справедливості, а до числа їхніх спеціальних ознак – самостійність, участь членів територіальної громади, збалансованість та системність.

Відзначаються належною обґрунтованістю та потенційним позитивним значенням для науки і практики адміністративного права також й інші наукові положення, висновки та рекомендації здобувача.

Структура роботи включає в себе вступ, що чітко визначає основну тему та мету дослідження, а також перелік ключових термінів та скорочень для зручності розуміння матеріалу, чотири розділи, кожен із яких детально розглядає певний аспект проблеми, та висновки.

Розділ 1 присвячено доктринальним основам дослідження принципів побудови системи органів місцевого самоврядування в Україні. Він включає аналіз системи органів місцевого самоврядування, ступінь наукової розробленості принципів побудови цієї системи та адміністративно-правовий вимір принципів.

Розділ 2 розглядає джерела принципів побудови системи органів місцевого самоврядування на загальнодержавному рівні. Він містить адміністративно-правовий аналіз відповідних положень Конституції та законодавства України як джерел таких принципів, а також розгляд принцип професіоналізму та компетентності (у стислій формі).

Розділ 3 досліджує європейські муніципальні стандарти як джерела принципів побудови системи органів місцевого самоврядування в Україні. Він містить аналіз тенденції європеїзації адміністративного права України та роль Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 р.

У Розділі 4 здобувач розглядає місцеві джерела принципів побудови системи органів місцевого самоврядування в Україні, включаючи підходи до закріплення таких принципів у статутах територіальних громад та систему принципів побудови цієї системи.

Наприкінці дослідження розміщено висновки, що узагальнюють ключові результати дослідження, відображаючи його важливість та можливі наслідки для практики та подальших досліджень у даній області.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес і 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);

- *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;

- *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;

– *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.

Повнота викладення матеріалів в публікаціях положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Основні положення та результати дисертації 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.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. Разом з тим, при тому, що наукові положення, висновки і рекомендації дисертації свідчать про її належний науковий рівень, у ній має місце декілька малозначних недоліків та невикористаних можливостей для досягнення ще більш високих показників якості дослідження.

1. Неоднозначною є пропозиція здобувача щодо внесення змін до Конституції у частині аналізованих принципів. На захисті доцільно уточнити, чи дійсно є необхідність у внесенні змін до Основного закону 1996 року у цій частині, або ж ця необхідність відсутня.

2. Потребує уточнення пропозиція здобувача щодо того, чи слід вважати принципами побудови системи органів місцевого самоврядування лише нормативні положення. На с. 100 дослідження відзначено, що «у цілому, в українській юридичній літературі сформувалась думка щодо того, що «принципи в їх загальному вигляді можна визначити як основоположні ідеї (положення), на яких ґрунтується певна діяльність чи існує певне явище». У той же час, у

визначенні поняття «принципи побудови системи органів місцевого самоврядування» запропоновано, що принципи – це нормативні положення. На захисті доцільно пояснити, чи може виникати протиріччя між цими твердженнями?

3. У роботі приділено недостатньо уваги дослідженню сутності та змісту принципу професіоналізму та компетентності, який автор пропонує включити до числа переліку принципів побудови системи органів місцевого самоврядування в Україні.

4. У роботі не розглядається питання щодо доцільності дослідження принципів побудови системи органів місцевого самоврядування. Можливо, було б більш плідним дослідити загальні принципи побудови системи місцевих органів публічної влади в Україні?

Відповідне, це тягне за собою і наступне питання, а саме:

5. Які з виділених принципів побудови системи органів місцевого самоврядування є одночасно принципами побудови системи місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції? А які не відповідають цьому критерію і чому?

Разом із тим, вищевикладене жодною мірою не заперечує те, що дисертація Барвіненка Віталія Дмитровича на тему «Принципи побудови системи органів місцевого самоврядування в Україні: адміністративно-правове дослідження» є прикладом наукового дослідження, яке виконане автором особисто, характеризується достатньою завершеністю та єдністю змісту, вирізняється науковими результатами, що мають очевидну наукову новизну, неспростовне теоретичне та практичне значення, а також є концептуальними знаннями науки адміністративного права.

Висновок: таким чином, 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.

Офіційний опонент

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого



Р. В. Шаповал

Підпис	Шаповал Р.В.
Засвідчую	<i>[Signature]</i>
Нач. ВК	<i>[Signature]</i>
30	05. 2024 р.