

До спеціалізованої вченої ради
Д 08.727.02 у Дніпропетровському
державному університеті
внутрішніх справ

49005, м. Дніпро, просп. Гагаріна, 26

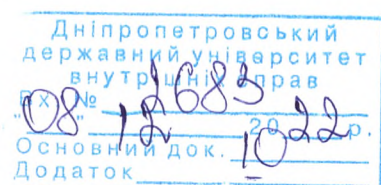
ВІДГУК

**офіційного опонента – доктора юридичних наук, старшого дослідника
Дніпрова Олексія Сергійовича – на дисертацію Дзюби Ірини Вікторівни
«Адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних
громад в Україні», поданої на здобуття наукового ступеня кандидата
юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і
процес; фінансове право; інформаційне право**

Актуальність теми дослідження. На підставі вивчення дисертації, автореферату дисертації та копій публікацій здобувачки І.В. Дзюби слід зазначити наступне.

Обрана тема відповідає спеціальності наукового пошуку та визначається, перш за все, тим, що підвищення ефективності публічного адміністрування в органах місцевого самоврядування на сьогодні є актуальним питанням для вітчизняного суспільства, оскільки сильні, розвинені та спроможні територіальні громади є запорукою високого рівня життя пересічних громадян. Особливої важливості це питання набуває в сучасних умовах, коли повномасштабне вторгнення військ російської федерації 24 лютого 2022 року поставило низку викликів перед органами місцевого самоврядування щодо дієвого управління життєзабезпеченням територіальних громад.

Як слушно зазначає І.В. Дзюба, що правильне з'ясування змісту та основних характеристик адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні буде слугувати гарною основою для подальшого практичного впровадження процесу заміни адміністративно-командної системи управління на демократичну, за якої повноваження щодо можливості приймати активну участь у вирішенні питань місцевого значення покладаються на територіальні громади, а не на органи державної влади. Що, у



кінцевому рахунку, сприятиме досягненню тих цілей, задля досягнення яких і було розпочато муніципальну реформу в нашій державі.

Отже, наукова новизна дисертації І.В. Дзюби визначається насамперед тією обставиною, що в існуючих наукових працях питання саме адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні не отримали окремого та детального розгляду. Наприклад, поза увагою вчених залишилися питання стосовно поняття, мети, принципів, форм, механізму та інших складових характеристики цього виду адміністративно-правового регулювання.

Тому в цілому, можна з упевненістю сказати, що порушені авторкою у дисертаційному дослідженні проблеми та запропоновані шляхи їх вирішення також підтверджують актуальність обраної теми наукового пошуку.

Ступінь достовірності та обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертаційному дослідженні, обумовлюється передусім тим, що завдання дослідження, методологія і методика роботи, її науковий інструментарій виглядають обґрунтованими з точки зору вимог до наукового дослідження такого рівня.

Аналіз структури дисертаційного дослідження показує, що остання логічно пов'язана з визначеними метою, задачами, об'єктом і предметом дослідження і передбачає висвітлення тих питань, які безпосередньо стосуються обраної авторкою теми. Дисертація складається з анотації, вступу, трьох розділів, що включають в себе сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел (231 найменування).

У *Першому розділі* розглянуто теоретико-правові основи адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні.

Здобувачкою визначено поняття розгляданого виду адміністративно-правового регулювання, під яким розуміється взаємоузгоджена система форм методів, норм і принципів, що стосуються публічного адміністрування представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування і об'єднані

громадян в частині упорядкування, розвитку та захисту суспільних відносин у сферах вирішення питань місцевого значення та надання адміністративних послуг з метою побудови та ефективного функціонування спроможних територіальних громад.

Авторка встановила, що об'єктами адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні є наступні складові: адміністративні послуги, що надаються у територіальних громадах, оскільки розгляданий вид адміністративно-правового регулювання здійснюється, зокрема, з приводу надання комплексу таких послуг жителям територіальних громад; відносини публічного адміністрування, тобто ті напрямки, за якими здійснюють свою діяльність відповідні суб'єкти публічного адміністрування територіальних громад: питання місцевого значення, що визначені у ст.143 Конституції України; заходи соціально-економічного та культурного значення; соціальні послуги; права, свободи та законні інтереси жителів громади; заходи із забезпечення громадської безпеки та громадського порядку у територіальній громаді; заходи із соціального захисту жителів громади; виконавчо-розпорядча діяльність суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад.

Дисертантка з'ясувала, що до основних структурних елементів механізму адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні, слід відносити: а) адміністративно-правові норми, що визначають правовий статус суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад; б) адміністративно-правові відносини, що складаються у процесі здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності суб'єктами публічного адміністрування територіальних громад; в) акти реалізації адміністративно-правових норм, що знаходять свій вираз у додержанні, використанні, виконанні та застосуванні положень нормативних актів у сфері адміністративного права у процесі взаємодії суб'єктів, що беруть участь у процесі публічного адміністрування діяльності територіальних громад..

Другий розділ роботи присвячено дослідженню форм адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні.

Авторка встановила, що адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад в Україні може здійснюватися у правовій на неправовій формах.

Здобувачкою доведено, до правових форм адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад можна віднести: 1) прийняття нормативно-правових актів: статутів територіальних громад, регламентів місцевих рад, регламентів виконавчих органів місцевих рад, інструкцій, положень, порядків, правил, програм, інших нормативних документів, що містять правові норми загального характеру; 2) прийняття індивідуальних та ненормативних правових актів; 3) укладання адміністративних договорів; 4) вчинення інших юридично значущих дій на основі законів або на основі прийнятих підзаконних нормативних адміністративних актів.

Дисертантка встановила, що основними організаційними формами адміністративно-правового регулювання діяльності органів самоорганізації населення у територіальних громадах є діяння пов'язані зі: створенням та організацією роботи таких органів, а також втіленням у життя їх рішень; організацією та проведенням масових заходів природоохоронного, культурного, освітнього, спортивного та іншого характеру, а також пов'язаних із благоустроєм територій громад; організацією надання допомоги вразливим групам населення; організацією та проведенням інших заходів суспільного значення; створення та ведення баз даних з обліку громадян, які проживають на території, де створено відповідні органи самоорганізації населення; інформуванням жителів громади про діяльність органу самоорганізації населення.

У *Третьому розділі* досліджується міжнародний досвід та шляхи удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад у сучасних умовах.

Здобувачкою з'ясовано, що процес створення міжнародних стандартів в регулюванні діяльності територіальних громад триває і носить динамічний характер. Ці процеси свідчать про формування глибоких інтеграційних

тенденцій проявом яких є розробка єдиного уніфікованого підходу. Приєднання України до цих процесів, сприйняття, визнання і реалізація нею міжнародних стандартів місцевої демократії, безсумнівно, буде позитивно впливати на становлення і зміцнення територіальних громад, формування і розширення їх законодавчої бази.

Авторка цілком слушно констатує, що нагальною є потреба збалансувати норми Конституції України, Європейської хартії місцевого самоврядування та законодавства, що регулює функціонування територіальних громад, оскільки є два полярні підходи, перший – реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади, яка здійснюється не відповідає Конституції України, територіальні громади незаконні, зміни адміністративно-територіального устрою без змін Конституції України провести не можливо, а другий – це не відповідає дійсності.

Дисертантка цілком обґрунтовано пропонує з абз. 1 ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виключити термін «територіальна громада» у значенні «жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр», а абз. 2 ст. 1 цього Закону викласти у такій редакції «адміністративно-територіальна одиниця - *Автономна Республіка Крим*, область, район, *територіальна громада*, місто, район у місті, селище, село».

Викладені у вступі та розділах основної частини дисертації положення, які стосуються постановки проблеми в цілому, окремих її аспектів, переконують у тому, що відповідні питання є теоретично і практично важливими, перспективними для наукового дослідження.

Про перспективність і доцільність, а також своєчасність звернення наукового дослідження І.В. Дзюби до проблем адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад, свідчить те, що дисертація відповідає Переліку пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і

науково-технічних розробок на період до 2022 року, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України № 942 від 07.09.2011 р.; Плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на 2021—2023 роки., схваленого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.06.2021 р. № 756-р; тематики наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок на 2020 – 2024 роки, затверджених наказом Міністерства внутрішніх справ України від 11.06.2020 р. №454; Плану проведення науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт ДДУВС на 2022 рік; теми наукового дослідження Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ «Теоретико-методологічні та прикладні проблеми державотворення та правотворення в Україні» (реєстраційний номер 0118U100436).

Про обґрунтованість отриманих даних і сформульованих висновків свідчить аналіз теоретичної основи дисертації, її інформаційного та емпіричного підґрунтя. При написанні роботи авторка опрацювала достатній масив наукової літератури: наукові праці фахівців, у тому числі зарубіжних, у галузі адміністративного права, теорії держави і права, державного управління та ін.

Зібраний теоретичний та емпіричний матеріал аналізується з використанням різноманітних методів наукового пошуку. Належна методологія дослідження є підтвердженням достовірності наукових положень, висновків і результатів, викладених у рецензованій роботі.

Наукова новизна висновків, пропозицій та рекомендацій, сформульованих у дисертації, полягає в тому, що за сутністю, характером і змістом вирішеного наукового завдання дисертація І.В. Дзюби є вона є одним із перших комплексних монографічних досліджень, яке присвячено характеристиці адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні, а також розробці напрямів його подальшого вдосконалення.

В результаті проведеного дослідження сформульовано низку положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем, а саме вперше:

- під правовими формами адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад пропонується розуміти способи реалізації виконавчо-розпорядчих повноважень суб'єктами публічного адміністрування територіальних громад, що спрямовані на вирішення питань місцевого значення та пов'язані із виконанням управлінської або нормотворчої діяльності у порядку, передбаченому відповідними правовими приписами, і пов'язані із настанням юридично значимих результатів у муніципальній сфері;

- під адміністративно-правовими відносинами, що складаються у процесі здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності суб'єктами публічного адміністрування територіальних громад пропонується розуміти форми соціальної взаємодії органів публічного адміністрування територіальних громад із жителями таких громад, що виникає на підставі норм адміністративного права з метою ефективного забезпечення спроможності територіальних громад, а також прав, свобод і законних інтересів їх жителів, коли учасники такої взаємодії мають суб'єктивні права та обов'язки, що кореспондуються між собою;

- обґрунтовано висновок щодо недоцільності наділення Кабінету Міністрів України повноваженнями стосовно встановлення (зміни) меж сіл, селищ, визначення адміністративних центрів територіальних громад. Передача таких повноважень Уряду не відповідає принципу субсидіарності та є нелогічними з точки зору управління територією територіальних громад відповідними органами місцевого самоврядування;

- запропоновано з абз. 1 ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виключити термін «територіальна громада» у значенні «жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр», а абз. 2 ст. 1 цього Закону викласти у такій редакції «адміністративно-територіальна одиниця - Автономна Республіка Крим, область, район, територіальна громада, місто, район у місті, селище, село».

Практичне значення дисертаційного дослідження, яке розглядається, не викликає сумнівів, адже його результати можуть бути використані у: *правотворчості* – для вдосконалення вітчизняного законодавства у частині адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад; *правозастосовчій діяльності* – для підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні; *навчальному процесі* – положення та висновки дисертації можуть у подальшому використовуватись при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право» та «Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції»; *науково-дослідній роботі* – для подальших досліджень у галузі адміністративного права щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні.

Повнота викладу в опублікованих працях наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Основні положення і висновки проведеного дослідження сформульовано у семи публікаціях, у тому числі чотирьох статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України, одній статті – у науковому періодичному виданні іншої держави, а також двох тезах доповідей за результатами участі в конференціях.

Наукові публікації дисертанта свідчать про послідовну роботу здобувачки над розв'язанням поставленого наукового завдання на протязі 2020-2022 років. У публікаціях достатньо відображені всі розділи дисертаційної роботи.

Також слід зазначити, що результати дисертаційного дослідження достатньо апробовані.

Оформлення дисертації. Дисертація І.В. Дзюби оформлена згідно з нормативними вимогами і стандартами, які передбачені для такого виду досліджень. Робота написана державною мовою з дотриманням наукового стилю, що оптимально поєднує складові представленої роботи. Положення, висновки та пропозиції, що містяться в науковій праці, характеризуються завершеністю, аргументованістю та послідовністю.

Після ознайомлення із матеріалами дисертаційного дослідження, а також авторефератом дисертації слід зазначити, що автореферат дисертації повністю відображає зміст основних положень дисертації.

У цілому позитивна оцінка проведеного дисертаційного дослідження не виключає можливість та необхідність *зазначити про певні зауваження, що можуть слугувати підґрунтям дискусії під час захисту дисертації.*

1. На с.с. 52-53 дисертації здобувачка підтримує позицію, що адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад можна здійснювати, зокрема, за допомогою поєднання двох основних методів правового регулювання: диспозитивного та імперативного. У цьому контексті бажано пояснити як зазначені методи співвідносяться у досліджуваному дисертанткою різновиді адміністративно-правового регулювання.

2. У тексті дисертації здобувачка вживає такі поняття, як «органи публічного адміністрування територіальних громад» або «суб'єкти публічного адміністрування територіальних громад». Відповідно постає питання щодо їх співвідношення між собою та із загальноживаним поняттям «органи місцевого самоврядування».

3. У підрозділі 1.2. дисертації «Інші характеристики адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні», розглядаючи принципи адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні, дисертантка пропонує до таких принципів віднести принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності органів публічного адміністрування територіальних громад у межах наданих їм повноважень. Водночас здобувачці бажано було у тексті роботи конкретизувати в чому саме полягає такий принцип, яким чином забезпечити його дотримання.

4. Зважаючи на те, що дисертаційне дослідження, у першу чергу, має прикладний характер, здобувачці бажано було впровадити його результати, зокрема, у практичну діяльність органів публічного адміністрування територіальних громад.

Проте, висловлені зауваження і побажання частково стосуються дискусійних аспектів аналізованих проблем, не знижують безумовно високий науково-теоретичний рівень проведеного дослідження та не піддають сумніву основні наукові результати, отримані авторкою.

На підставі викладеного вважаю, що дисертація **Дзюби Ірини Вікторівни «Адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад в Україні»** є завершеною кваліфікаційною науковою працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що у сукупності розв'язують конкретне наукове завдання, яке має суттєве значення для науки кримінології, вона відповідає вимогам пп. 9, 11 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567 (із змінами, внесеними постановами Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2015 р. № 656, від 30 грудня 2015 р. № 1159, від 27 липня 2016 р. №567, від 20 листопада 2019 р. №943 та від 15 липня 2020 р. №607), основним вимогам до дисертацій та авторефератів дисертацій та іншим керівним документам Атестаційної колегії Міністерства освіти і науки України, а її авторка заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**Офіційний опонент –
Заступник Керівника
Офісу Президента України
доктор юридичних наук,
старший дослідник**

Олексій ДНІПРОВ

