

До спеціалізованої вченої ради Д 08.727.02
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ

49005, м. Дніпро, просп. Гагаріна, 26

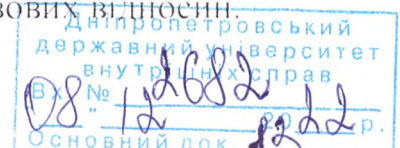
ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора, заслуженого діяча науки і техніки України Дрозда Олексія Юрійовича – на дисертацію Дзюби Ірини Вікторівни «Адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад в Україні», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Оцінюючи матеріали дисертації та автореферату І. В. Дзюби, а також ознайомлення з її публікаціями, можна констатувати, що авторкою проведено науковий аналіз теми, актуальної в теоретичному та прикладному плані, виділено новизну опрацьованих питань, сформульовано висновки й пропозиції, що виносяться на захист. Таким чином, дисертантка досягнула поставлених перед собою цілей, роботу виконала на належному науковому рівні. Такий загальний попередній висновок підтверджується за основними параметрами, які висуваються до кандидатських дисертацій означеної наукової спеціальності.

Актуальність теми дослідження. У межах децентралізації влади на сьогодні в Україні сформовано 1469 територіальних громад, що покривають усю територію країни. І саме територіальні громади, відповідно до положень ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», залишаються первинними суб'єктами місцевого самоврядування в Україні, а також основними носіями його функцій і повноважень.

Водночас унаслідок зазначених перетворень правове забезпечення процесу публічного адміністрування, що відбувається в територіальних громадах, потребує переосмислення, оскільки органи самоврядування таких громад отримали від держави низку не притаманних їм раніше функцій і повноважень, зокрема у сфері адміністративно-правових відносин.



У цьому контексті правильне з'ясування змісту й основних характеристик адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні буде слугувати надійною основою для подальшого практичного впровадження процесу заміни адміністративно-командної системи управління на демократичну, за якої повноваження щодо можливості брати активну участь у вирішенні питань місцевого значення покладаються на територіальні громади, а не на органи державної влади. Це зрештою сприятиме досягненню тих цілей, задля досягнення яких було розпочато муніципальну реформу в нашій державі.

Зауважимо, що дослідженню проблем визначення адміністративно-правового регулювання в різних галузях суспільних відносин приділяли увагу такі науковці, як: Т. Л. Антонова, С. І. Бевз, Н. Ф. Ващук, І. О. Грицай, Ю. С. Кіцул, К. М. Кравцова, А. А. Манжула, А. В. Матвійчук, О. Б. Німко, О. І. Остапенко, Д. М. Павлов, Ю. В. Пирожкова, І. А. Черниш, О. Ш. Чомахашвілі, В. Г. Чорна та ін. Проте праці цих учених не стосувались адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад.

Безперечно, наукові здобутки перелічених дослідників містять багато положень, що є корисними як для науки адміністративного права, так і для практичної діяльності органів місцевого самоврядування. Однак в наявних 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 й інших складових характеристики цього виду адміністративно-правового регулювання, що й зумовило актуальність обраної теми дослідження.

Теоретичну основу дисертації становлять достатня кількість опрацьованих джерел (231 найменування), серед них: монографії, колективні праці, дисертації, автореферати дисертацій, збірники статей, наукові статті, нормативно-правові акти.

Метою дослідження є визначення поняття й основних характеристик адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні та розроблення на цій основі рекомендацій з удосконалення відповідних законодавчих положень і практики їх застосування.

Для досягнення поставленої мети дисертанткою були правильно сформульовані та послідовно вирішені *завдання*, а саме: сформулювати поняття адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні; визначити об'єкт, предмет і функції адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні; виокремити і схарактеризувати види й методи адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні; з'ясувати систему принципів адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні; визначити поняття та структуру механізму адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні; проаналізувати форми адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні; визначити міжнародні стандарти регулювання діяльності територіальних громад; розробити рекомендації щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні.

Об'єкт і предмет визначені правильно та співвідносяться з метою і завданнями дослідження, про що свідчить подана робота. *Об'єкт дослідження* – суспільні відносини, що виникають у сфері публічної діяльності територіальних громад України. *Предмет дослідження* – адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад в Україні.

Дисертаційна праця І. В. Дзюби спирається на *методологічну базу*, яку було застосовано цілком коректно. Під час проведення дослідження використовувався комплекс загальнонаукових і спеціально-наукових методів пізнання. Під час написання дисертації застосовано такі наукові підходи та методи дослідження: діалектичний метод, метод системного аналізу,

формально-логічний метод, догматичний метод, соціологічний метод (анкетування, вивчення документів), а також статистичний метод. Зазначені наукові методи використовувалися у взаємозв'язку та взаємозалежності, що дозволило провести всебічне й об'єктивне дослідження, обґрунтувати теоретичні висновки та практичні рекомендації, висловлені в дисертаційній роботі.

Емпіричну базу дослідження становлять статистичні дані Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства розвитку громад та територій України, адміністративно-правова публіцистика та статистичні матеріали.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Результати дисертаційної праці І. В. Дзюби видаються обґрунтованими, оскільки в роботі комплексно досліджується широкий спектр проблем, пов'язаних з розв'язанням теоретичних і прикладних проблем адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні.

Викладені у вступі та розділах основної частини роботи положення, які стосуються постановки проблеми загалом, окремих її аспектів, переконують у тому, що відповідні питання є теоретично і практично важливими, до кінця не розробленими в науці й перспективними для дослідження.

Дослідження виконано відповідно до: Переліку пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2022 року, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 7 вересня 2011 року № 942; Плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на 2021–2023 роки, схваленого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 червня 2021 року № 756-р; тематики наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок на 2020–2024 роки, затверджених наказом Міністерства внутрішніх справ України від 11 червня 2020 року № 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).

Обґрунтованими з точки зору вимог до наукового дослідження такого рівня виглядають завдання дослідження, методологія і методика роботи, її науковий інструментарій. Зібраний теоретичний та емпіричний матеріал аналізується з використанням різноманітних методів наукового пошуку. Застосована авторкою методологія дослідження теми дисертації є традиційною для науки адміністративного права. Вона достатньо опрацьована на науковому рівні. Дисертація базується на комплексному, системному підході й означена належним рівнем наукових узагальнень.

Зміст та аргументація авторських понять є повними й обґрунтованими. Водночас вони не позбавлені певних суперечностей, про що буде зазначено окремо.

Ці та інші показники свідчать про добросовісну, комплексну, теоретично і практично значущу роботу.

Належною є *нормативна* база рецензованого дослідження, яку становлять нормативні акти міжнародного характеру: Конституція України, закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про органи самоорганізації населення», інші закони й підзаконні акти України та іноземних держав.

Структура дисертаційної праці є загалом логічно побудованою. Робота складається з основної частини (вступу, трьох розділів, що містять сім підрозділів, висновків), списку використаних джерел і додатків. Список використаних джерел налічує 231 найменування.

У *першому* розділі, у якому йдеться про теоретико-правові основи адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні, визначено поняття розглядуваного виду адміністративно-правового регулювання, яким визнано взаємоузгоджену систему форм, методів, норм і

принципів, що стосуються публічного адміністрування представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування і об'єднань громадян у частині упорядкування, розвитку й захисту суспільних відносин у сферах вирішення питань місцевого значення та надання адміністративних послуг з метою побудови й ефективного функціонування спроможних територіальних громад.

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

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

І. В. Дзюба визначила поняття форм адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад як зовнішній прояв групи управлінських діянь представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення, громадських формувань, що здійснюється ними під час реалізації наданих їм повноважень, пов'язаних з публічним адмініструванням територіальних громад. Встановлено, що адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад в Україні може здійснюватись у правовій та неправовій формах.

У третьому розділі досліджується міжнародний досвід і здійснюється пошук шляхів удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад у сучасних умовах.

З'ясовано, що процес створення міжнародних стандартів у регулюванні діяльності територіальних громад триває і має динамічний характер. Ці процеси свідчать про формування глибоких інтеграційних тенденцій, виявом яких є розроблення єдиного уніфікованого підходу. Приєднання України до цих процесів, сприйняття, визнання та реалізація нею міжнародних стандартів місцевої демократії, безперечно, буде позитивно впливати на становлення і зміцнення територіальних громад, формування та розширення їх законодавчої бази.

Дисертантка констатувала, що нагальною є потреба в збалансуванні норм Конституції України, Європейської хартії місцевого самоврядування та законодавства, що регулює функціонування територіальних громад, оскільки є два полярні підходи, перший – реформа місцевого самоврядування й територіальної організації влади не відповідає Конституції України, територіальні громади є незаконними, зміни адміністративно-територіального устрою без змін Конституції України провести неможливо, а другий – це не відповідає дійсності.

Таким чином, структурні частини дисертаційної роботи І. В. Дзюби внутрішньо пов'язані між собою та становлять органічну єдність.

Наукові здобутки І. В. Дзюби *достатньо апробовані*. Основні результати наукових пошуків авторки оприлюднено у виступах на науково-практичних конференціях. Також основні положення, висновки та пропозиції, що сформульовані за результатами дисертаційної роботи, відображено в семи наукових працях, з яких чотири наукові статті у виданнях включених до переліку наукових фахових видань України, одна – у періодичному науковому виданні іншої держави за профілем дисертації, дві тези доповідей на науково-практичних конференціях.

Винесені авторкою на захист положення, висновки, рекомендації загалом мають наукову цінність та є новими або такими, що наділені істотними ознаками новизни. Серед них, зокрема, такі. *Уперше:* правовими формами адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад запропоновано розуміти способи реалізації виконавчо-розпорядчих повноважень суб'єктами публічного адміністрування територіальних громад, що спрямовані на вирішення питань місцевого значення та пов'язані з виконанням управлінської або нормотворчої діяльності в порядку, передбаченому відповідними правовими приписами, і пов'язані з настанням юридично значущих результатів у муніципальній сфері; під адміністративно-правовими відносинами, що складаються в 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 абзацу 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 абзац 2 ст. 1 цього Закону викласти в такій редакції:

«адміністративно-територіальна одиниця – Автономна Республіка Крим, область, район, територіальна громада, місто, район у місті, селище, село».

Завдяки проведеному І. В. Дзюбою дослідженню *вдосконалено*: визначення поняття адміністративно-правове регулювання, яким запропоновано вважати вплив на суспільні відносини у сфері публічного адміністрування державних і муніципальних органів, їхніх посадових осіб, що має виконавчо-розпорядчий характер з метою впорядкування охорони й розвитку таких відносин для того, щоб досягнути ефективного забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних, юридичних осіб та держави; позицію про те, що акти реалізації адміністративно-правових норм можуть мати такі форми: 1) використання адміністративно-правових норм (активна або пасивна добровільна поведінка суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад в Україні, що полягає в здійсненні діянь, передбачених у відповідних нормах); 2) виконання адміністративно-правових норм (активна добровільна або примусова поведінка суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад в Україні, що полягає в здійсненні передбачених у зобов'язуючих нормах дій); 3) дотримання адміністративно-правових норм (пасивна поведінка суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад в Україні, що полягає в нездійсненні ними заборон, передбачених у відповідних адміністративно-правових нормах); 4) застосування адміністративно-правових норм (владноорганізуюча поведінка уповноважених суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад в Україні, що полягає у виданні ними індивідуальних правових приписів – адміністративних актів, спрямованих на вирішення конкретних справ); висновок, що визначену Конституцією України систему адміністративно-територіального устрою України доцільно доповнити таким не передбаченим Основним Законом елементом, як територіальна громада. Попри те, що відповідний підхід уже застосовується в законодавстві України про місцеве самоврядування та про добровільні об'єднання територіальних громад, у ст. 133 Конституції України не передбачено такого

елемента системи адміністративно-територіального устрою, тож введення його до цієї системи лише нормами звичайного закону є неприйнятним.

Слід зауважити, що в роботі *дістали подальшого розвитку*: положення про те, що форми адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад – це зовнішній вияв групи управлінських діянь представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення, громадських формувань, що здійснюється ними під час реалізації наданих їм повноважень, пов'язаних з публічним адмініструванням територіальних громад; положення, що правоохоронна форма адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад проявляється, зокрема в здійсненні функцій контролю та нагляду за діяльністю суб'єктів правовідносин у сфері публічного адміністрування територіальних громад, що здійснюється уповноваженими посадовими особами представницьких і виконавчих органів самоврядування таких громад, органами самоорганізації населення, представниками громадських формувань; перелік основних проблем адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад: низький рівень демократичної участі в громадському житті на рівні територіальних громад; потреба в спрощенні та зменшенні вартості нинішньої системи місцевого й регіонального врядування та підвищення її ефективності; негативні демографічні (міграційні) тенденції; потреба в поліпшенні доступу до публічних послуг, що надаються на рівні територіальних громад; полегшення транскордонного співробітництва на рівні територіальних громад; територіальна нерівність між і в межах територіальних громад; корупція на рівні територіальних громад; зростаючий вплив цифрової нерівності.

Як зазначалось раніше, теоретичний та емпіричний матеріал аналізується з використанням різноманітних методів наукового пошуку. Репрезентована методологія дослідження є підтвердженням достовірності наукових положень, висновків і результатів, викладених у дисертації.

Названі вище положення та висновки та рекомендації мають *практичну значущість*. Вони використовуються та можуть бути використані: у правотворчості – для вдосконалення вітчизняного законодавства в частині адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад; у правозастосовній діяльності – для підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні; в освітньому процесі – положення та висновки дисертації можуть у подальшому використовуватись під час викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право» та «Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції»; у науково-дослідній роботі – для подальших досліджень у галузі адміністративного права щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні.

Загалом зміст дисертації, аналіз доктринальних і нормативних положень, сформульовані в роботі теоретичні висновки й практичні рекомендації мають обґрунтований характер, оскільки базуються на дослідженні теоретичного матеріалу, а також на емпіричних даних.

Проте позитивна оцінка рецензованої роботи загалом та її окремих положень не виключає можливості й необхідності висловити *окремі зауваження щодо позицій І. В. Дзюби, які викликають сумніви чи потребують додаткової аргументації, та звернути увагу на деякі сумнівні положення, що дають змогу дискутувати з авторкою:*

1. На наш погляд, під час аналізу міжнародних стандартів регулювання діяльності територіальних громад авторка основну увагу зосередила на дослідженні основних концептуальних європейських документів, що регулюють діяльність територіальних громад. Бажано було б більш ґрунтовно розглянути не лише європейські, а й міжнародні документи.

2. Дискусійною є пропозиція дослідниці викласти ст. 133 Конституції України в новій редакції: систему адміністративно-територіального устрою України становлять: Автономна Республіка Крим, області, райони, територіальні громади, міста, райони в містах, селища і села. Так, зі змісту

ст. 140 Конституції України впливає, що суб'єктом місцевого самоврядування можуть бути жителі одного населеного пункту або сукупності населених пунктів. І в першому, і в другому випадку – це є територіальною громадою. Саме тому створення територіальних громад не суперечить Конституції України і не змінює суб'єкта місцевого самоврядування.

3. Запропонований у проєкті закону про адміністративно-територіальний устрій України механізм утворення, ліквідації, встановлення (зміни) меж «громад» суттєво відрізняється від механізму, вже закріпленого в Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», зміни до якого в цьому законопроєкті не пропонуються. Причому не є зрозумілим, яким чином функціонування вже створених територіальних громад буде поєднуватись із запропонованою в проєкті системою адміністративно-територіального устрою.

4. Виходячи з аналізу міжнародних стандартів у діяльності територіальних громад, реформи, які ґрунтуються на добровільній участі органів місцевої або регіональної влади певного рівня, є бажанішими, ніж реформи за законодавчим рішенням вищого органу влади всупереч бажанню нижчої ланки влади. Отже, потребує уточнення позиція щодо доцільності примусового формування територіальних громад.

5. На нашу думку, у дисертаційному дослідженні не запропоновано вирішення юридичної долі Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Загалом висловлені застереження та побажання не впливають на загальну позитивну оцінку рецензованого дослідження, оскільки більшість з них належить до спірних і дискусійних питань, які зазвичай не стосуються основних, концептуальних положень дисертації, або ж мають рекомендаційний характер.

Автореферат дисертації відповідає основним положенням роботи.

Загальний висновок щодо дисертації. Підсумовуючи викладене, необхідно зазначити, що тема дисертації є актуальною, сформульовані

авторкою висновки і рекомендації – достатньо аргументованими, характеризуються науковою новизною та мають не лише теоретичне, а й практичне значення. Таким чином, дисертаційна робота є кваліфікаційною працею, виконаною особисто здобувачкою у вигляді спеціального рукопису. Авторкою визначено поняття і основні характеристики адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні та розроблено на цій основі пропозиції з удосконалення чинного законодавства і практики його застосування.

На підставі викладеного вважаємо, що за **актуальністю, ступенем новизни, обґрунтованістю, науковою та практичною значущістю здобутих результатів, а також за кількістю та обсягом публікацій, робота Дзюби Ірини Вікторівни «Адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад в Україні»** відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, 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:
професор кафедри поліцейського права
Національної академії внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України



Олексій ДРОЗД

