

ВІДГУК

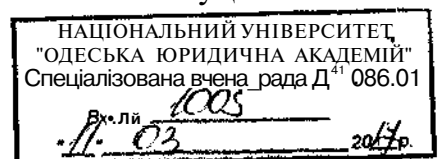
офіційного опонента на дисертацію Батракової Дар'ї Сергіївни «Адміністративно-правове регулювання місцевого самоврядування: порівняльно-правовий аналіз України та Франції», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми. В Україні визнається і гарантується інститут місцевого самоврядування, який є одним із ключових елементів становлення та розвитку громадянського суспільства.

До недавнього часу в Україні недосконалість місцевого самоврядування ігнорувалася державою, і саме тому зазначений інститут, починаючи з радянського часу залишився майже незмінним. Найбільш актуальними проблемами місцевого самоврядування є: відсутність систематизованого законодавства, неефективна система органів місцевого самоврядування, дублювання повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, низький рівень самостійності територіальних громад, брак фінансування. Враховуючи зазначене, виникає нагальна потреба у дослідженні Європейського досвіду місцевого самоврядування та запровадження в українську правову систему найбільш вдалих елементів. Однією з країн, чий розвиток місцевого самоврядування досяг значного рівня і чий досвід може бути вивчено та імплементовано в Україні це Франція.

Дослідження адміністративно-правового регулювання місцевого самоврядування у Франції, яка є однією з найрозвинених держав Європи, та його порівняльно-правовий аналіз з українським адміністративно-правовим регулюванням місцевого самоврядування є вкрай актуальним та необхідним для сучасного державотворення в Україні.

В юридичній науці опрацювання різних проблем інституту місцевого самоврядування здійснювалося фахівцями у галузях конституційного та



адміністративного права. Однак, комплексні компаративні дослідження адміністративно-правового регулювання місцевого самоврядування в Україні та Франції на теперішній час відсутні, що ще раз підтверджує актуальність теми дисертаційного дослідження Д.С. Батракової.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.

Тема дисертаційного дослідження обрана з урахуванням положень Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», схваленої Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015; Постанови НАН України від 20.12.2013 р. № 179 «Про Основні наукові напрями та найважливіші проблеми фундаментальних досліджень у галузі природничих, технічних і гуманітарних наук Національної академії наук України на 2014-2018 роки»; Пріоритетних напрямів дисертаційних досліджень МВС України, що потребують першочергового розроблення і впровадження у практичну діяльність органів внутрішніх справ України на період 2010-2014 рр.» від 29.07.2010 р. №347.

Загальний аналіз змісту роботи свідчить про самостійність і цілісність проведеного дослідження, його актуальність і високий науковий рівень, теоретичне і практичне значення для вдосконалення адміністративно-правового регулювання місцевого самоврядування в Україні та діяльності його органів.

Дисертація Д. Батракової характеризується системним підходом до предмету дослідження. Визначені в роботі завдання дослідження відповідають його загальній меті, яка полягає у тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України та Франції і практики його реалізації здійснити порівняльно-правовий аналіз та охарактеризувати адміністративно-правове регулювання місцевого самоврядування двох країн, виробити пропозиції щодо можливостей імплементації французького досвіду адміністративно-правового регулювання місцевого самоврядування у законодавство України.

Структура роботи повністю відповідає меті і завданням дослідження, дозволила послідовно розглянути всі проблеми, визначені авторкою, та складається із вступу, трьох розділів, поділених на вісім підрозділів, нерозривно пов'язаних між собою, висновків та списку використаних джерел, об'єкт та предмет дослідження сформульовані коректно і відповідають вимогам ДАК України.

У вступі дисертації обґрунтована актуальність теми дослідження, визначені його об'єкт, предмет, мета і завдання, зв'язок з науковими програмами, методологічні основи дослідження, аргументовані наукова новизна та практичне значення одержаних результатів.

Перший розділ дисертаційної роботи присвячений історичному розвитку місцевого самоврядування у Франції та Україні, в якому досліджено правову природу та мету місцевого самоврядування, а також принципи організації і функціонування місцевого самоврядування в Україні та Франції.

У другому розділі «Правові основи організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні та Франції» авторка дослідила нормативно-правові акти, які регулюють відносини у галузі місцевого самоврядування, та безпосередньо акти органів місцевого самоврядування України та Франції.

Третій розділ «Адміністративно-правове регулювання організації діяльності місцевого самоврядування в Україні та Франції» складається з двох підрозділів, в яких визначено структуру місцевого самоврядування в Україні та Франції, суб'єкти місцевого самоврядування та питання розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Достовірність та наукова новизна одержаних результатів.

Достовірність та новизна одержаних наукових положень визначається тим, що дисертаційне дослідження Д.С. Батракової є першою в сучасній адміністративно-правовій науці спробою здійснення ґрунтовного та фундаментального порівняльного аналізу адміністративно-правового регулювання місцевого самоврядування в Україні та Франції. Зі змісту дисертації вбачається, що її основоположною базою стали праці щодо загальної проблематики адміністративного права, а також дослідження науковців з теорії держави та права, муніципального та конституційного права.

Достовірність і новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації не викликає сумнівів. Положення дисертації ґрунтуються на об'єктивних теоретичних дослідженнях, висновки є достовірно обґрунтованими, базуються на теоретичних судженнях автора і забезпечуються:

- по-перше, застосуванням сучасних методів правових досліджень, зокрема таких, як функціональний, порівняльно-правовий, логічний, історичний, метод термінологічного аналізу та метод операціоналізації, метод аналізу та синтезу;

- по-друге, використанням вітчизняної та зарубіжної наукової, нормативної та публіцистичної літератури, статистичних даних, інформаційних матеріалів щодо практики застосування відповідного законодавства тощо.

Варте уваги намагання Д.С. Батракової працювати на різних рівнях наукового дослідження - від фундаментального до науково-прикладного. Кількість та якість використаних матеріалів, докладність їх аналізу створило передумови для забезпечення достатнього рівня достовірності та обґрунтованості дисертаційної роботи.

У цьому контексті слід відмітити, що авторські напрацювання Д. Батракової ґрунтуються як на положеннях науки адміністративного права та нормах чинного законодавства України та Франції, так і на показниках

вітчизняного й зарубіжного досвіду. Унаслідок цього результатам дисертаційного дослідження притаманний належний рівень наукової новизни. Положення з різним ступенем наукової новизни містяться у всіх трьох розділах дисертації.

Автор цілком логічно починає дисертаційне дослідження з розкриття загальнотеоретичних засад адміністративно-правового регулювання місцевого самоврядування в Україні та Франції. Зокрема, у першому підрозділі розкрито питання, що стосуються періодизації місцевого самоврядування, поняття місцевого самоврядування, а також принципів місцевого самоврядування.

Особливий інтерес викликає виокремлення етапів зародження, становлення та розвитку місцевого самоврядування у Франції. Зокрема, автором виокремлено наступні періоди та етапи, зокрема: 1) доба Середньовіччя; 2) період подолання феодальної роздробленості та посилення централізації влади монарха (станово-представницька монархія); 3) період абсолютної монархії; 4) післяреволюційний період (Французька революція (1789-1799 рр.), Перша імперія (1799-1814 рр.), Липнева монархія (1830-1848 рр.), Друга республіка (1848-1852 рр.), Друга імперія (1852-1870 рр.)); 5) період Паризької Комуни (1789-1894 рр.); період демократичних республік (Третя республіка (1870-1940 рр.), режим Віші (1940-1944 рр.), Четверта республіка (1944-1958 рр.), П'ята республіка (1958 р. - до т.ч.)).

Досліджуючи поняття та мету місцевого самоврядування України та Франції, як об'єкта адміністративно-правового регулювання авторкою, цілком слушно, розрізнено та визначено співвідношення понять: «самоврядування», «місцеве управління», «муніципальне управління», «місцеве самоуправління» (с. 42-45 дисертації).

За результатами проведеного аналізу доктринальних точок зору та норм законодавства щодо місцевого самоврядування, на с. 48 дисертації авторка зазначає, що місцеве самоврядування є організаційною формою здійснення населенням влади на місцях, що покликана забезпечити

самостійне (під свою відповідальність) вирішення громадянами, які проживають у межах адміністративно-територіальної одиниці, питань місцевого значення, виходячи з інтересів населення, історичних та інших місцевих традицій, така позиція авторки є слушною та заслуговує на підтримку.

У другому розділі авторкою визначено правові основи створення та функціонування місцевого самоврядування шляхом дослідження джерел адміністративно-правового регулювання місцевого самоврядування та безпосередньо актів органів місцевого самоврядування.

Належну увагу автор приділяє розкриттю сутності та особливостей системи адміністративних нормативно-правових актів України та Франції у сфері регулювання місцевого самоврядування.

Так, на с. 83 дисертації авторка зазначає, що систему законів Франції у сфері місцевого самоврядування складають: 1) Конституція Франції; 2) Загальний кодекс територіальних колективів; 3) закони (конституційні, органічні, звичайні).

Говорячи про подібність систем законодавства України та Франції, авторка звертає увагу на відмінності в регулюванні місцевого самоврядування, до яких відносить: 1) кодифікованість законодавства, що регулює місцеве самоврядування у Франції і велику кількість законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів в Україні, норми яких, у ряді випадків, є неузгодженими; 2) поділ законів на державному рівні у Франції шляхом поділу їх на конституційні, органічні та звичайні, при цьому звертає увагу, що в Україні також існує даний поділ законів, проте він не відображається при їх прийнятті, а існує лише на рівні теорії.

Досліджуючи акти місцевого самоврядування в Україні та Франції, Д. Батраковою здійснена цікава їх класифікація на акти у сфері/галузі: соціально-економічного та культурного розвитку; планування та обліку; бюджету, фінансів і цін; управління комунальною власністю; житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського

харчування, транспорту і зв'язку; будівництва; освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту; регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; соціального захисту населення; у галузі зовнішньоекономічної діяльності; оборонної роботи; з питань адміністративно-територіального устрою; забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; надання безоплатної первинної правової допомоги тощо.

У третьому розділі дисертації авторка розкриває поняття структури місцевого самоврядування, визначає його суб'єктів та їх повноваження, проводить розмежування компетенції органів місцевого самоврядування і місцевих органів державної влади України та Франції.

Досліджуючи структуру місцевого самоврядування в Україні та Франції Д.Батраковою встановлено, що структура місцевого самоврядування у Франції складається з елементів — суб'єктів місцевого самоврядування (комуни, департаменти, регіони). У Франції виокремлюють територіальні колективи, тобто самоврядні одиниці, які є одночасно адміністративно-територіальними одиницями держави і децентралізованими територіальними колективами, і територіальні утворення, в яких місцеве самоврядування відсутнє (кантони та округи).

Доведено, що структура місцевого самоврядування обумовлює те, що всі територіальні колективи є взаємозалежними юридично та підконтрольними тільки державі. Жоден із них не може давати вказівок іншому. Але у певних випадках один із територіальних колективів (суб'єктів місцевого самоврядування) або одне з об'єднань може взяти на себе координацію діяльності інших суб'єктів для досягнення встановлених цілей.

Д.Батраковою визначено різницю між адміністративно-територіальним поділом Франції на комуни, департаменти та регіони і України - на громади, райони та регіони, яка має прояв у тому, що у Франції вони є одночасно і адміністративно-територіальними одиницями і територіальними колективами - суб'єктами місцевого самоврядування. В Україні ж суб'єктом місцевого

самоврядування є територіальна громада, яку становлять мешканці поселення чи поселень відповідної громади.

На с. 174 дисертації автор наводить класифікацію повноважень рад як одних з основних органів місцевого самоврядування: а) організаційні повноваження, що направлені на упорядкування функціонування рад та їх виконавчих органів; б) повноваження у сфері контролю та координації; в) повноваження у галузі стримувань і противаг; г) повноваження у сфері соціально-економічного та культурного розвитку та зростання ефективності управління на місцях; д) повноваження у сфері формування бюджетів і податків; є) повноваження у сфері управління комунальним майном; ж) повноваження у сфері земельних правовідносин та екологічної безпеки; з) повноваження у сфері містобудування і благоустрою населених пунктів.

Безперечно, на позитивну оцінку заслуговують пропозиції нормотворчого характеру, зокрема, щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання місцевого самоврядування в Україні.

Оскільки змінами до Конституції України пропонується діяльність префекта на рівні районів, областей та міст, Д.Батраковою запропоновано наблизити Уряд до жителів територіальних громад шляхом введення посади супрефекта, який, як представник префекта та Уряду, зможе діяти на території районів у містах, селищах і селах. Його наявність сприятиме реалізації інтересів громадян та доведенню їх потреб до префекта. Супрефект - це державний представник, якого наділено власними повноваженнями, а також повноваженнями, делегованими префектом, і який забезпечує врахування інтересів жителів районів у містах, селах та селищах. Супрефект має бути як пов'язуючим елементом між громадянами, органами місцевого самоврядування та префектом. Супрефект також має свою адміністрацію. Інститут супрефектури дозволить уникнути так званих делегованих повноважень та сприятиме чіткому розмежуванню повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих виконавчих органів(с.188).

Доводячи, що територіальні колективи Франції (комуни, департаменти, регіони) за своєю правовою природою, повноваженнями та місцем серед суб'єктів місцевого самоврядування є аналогами представницьких органів місцевого самоврядування, які складаються з ради громади, районної та регіональної рад, здобувачка пропонує викласти ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у наступній редакції: «Система місцевого самоврядування містить: територіальну громаду; громадську, районну, регіональну раду; громадського, районного, регіонального голову; виконавчі органи рад; старосту; органи самоорганізації населення.

Повнота викладення матеріалів у публікаціях положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Основні теоретичні положення і висновки дисертаційного дослідження Д.Батракової достатньою мірою висвітлені у 8 наукових публікаціях, з яких шість надруковано в наукових фахових виданнях, затверджених МОН України, дві - у зарубіжних виданнях, п'яти тезах - у збірниках наукових праць за матеріалами наукових та науково-практичних конференцій.

Оцінка ідентичності автореферату і основних положень дисертації.

Детальний аналіз змісту дисертаційної роботи й автореферату дає підстави констатувати ідентичність автореферату і основних положень дисертації. Наведені в авторефераті наукові положення, висновки і рекомендації достатньо повно розкриті й обґрунтовані у тексті дисертації. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до вимог Міністерства освіти і науки України.

Практичне значення положень дисертаційного дослідження полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес і можуть бути використані:

- науково-дослідній сфері - для подальшого розвитку наукових положень теорії адміністративного права, розробки проблем адміністративно-правового регулювання місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах;

- сфері правотворчості - для внесення змін та доповнень до законодавчих та підзаконних актів, що сприятиме удосконаленню адміністративно-правового регулювання місцевого самоврядування в Україні;

- правозастосуванні - для удосконалення практичної діяльності органів місцевого самоврядування.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. В цілому, позитивно оцінюючи підготовлену Д.С. Батраковою дисертацію, у роботі є певні висновки й твердження, що викликають сумніви й можуть слугувати підґрунтям дискусії під час захисту дисертації:

1. Розглядаючи на с. 47 дисертації співвідношення понять «місцеве управління» та «місцеве самоврядування», та говорячи про підхід, який передбачає співвідношення місцевого самоврядування і місцевого управління як частини і цілого, авторка зазначає, що місцеве управління включає в себе два елементи: 1) державне управління на містах, яке здійснюється державними органами і посадовими особами; 2) місцеве самоуправління, яке здійснюється органами, відповідальними перед виборцями. При цьому авторка обмежує розуміння місцевого самоврядування лише діяльністю органів місцевого самоврядування. Також, не зрозуміло, про яку саме відповідальність перед виборцями говорить автор.

2. У підрозділі 1.2 поняття та мета місцевого самоврядування України та Франції як об'єкта адміністративно-правового регулювання на с. 54 авторка зауважує, що досить часто використовується також поняття «муніципальне управління». Проте, зважаючи на те, що а ні Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», а ні інші нормативно-правові та підзаконні нормативно-правові акти не містять згадки про «муніципальне управління», дана категорія може розглядатись лише на рівні теорії.

Бажано було б, під час захисту дисертантці висловити особисте ставлення до правової категорії «муніципальне управління», визначити її

поняття та співвідношення з «місцевим управлінням» та «місцевим самоврядуванням».

3. На с. 60 дисертації авторка визначає, що «місцеве самоврядування є гарантованим державою правом територіальної громади, проживаючої в межах організованої території, визначеної законом, вирішувати питання місцевого значення та приймати рішення, шляхом створення відповідних органів та представників, яким населенням делеговані певні повноваження». Така позиція потребує додаткового обґрунтування, оскільки дисертантка обмежує здійснення місцевого самоврядування лише органами та представниками, тим самим оминаючи територіальну громаду, яка здійснює місцеве самоврядування не лише через органи управління, але також і безпосередньо та є первинним суб'єктом місцевого самоврядування.

4. Досліджуючи питання джерел адміністративно-правового регулювання місцевого самоврядування в Україні та Франції на с. 87 дисертації авторка обмежилась пропозицією прийняти Кодекс місцевого самоврядування України на кшталт Загального кодексу територіальних колективів у Франції. Очевидно, необхідно було б більш ґрунтовно дослідити дане питання: навести детальне обґрунтування необхідності його прийняття, перерахувати нормативно-правові акти, положення яких необхідно включити до пропонованого Кодексу, визначити його конкретну структуру.

5. Досліджуючи правові основи організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні та Франції На с. 101-102 дисертації здобувачка наводить одну з тенденцій розвитку місцевого самоврядування Франції - укрупнення територіальних колективів Франції та зазначає про утворення метрополії «Великий Париж». Виникає питання, чому авторка зазначає про створення даної метрополії, але не згадує про те, що процес «метрополізації» охопив всю територію Франції і вже зараз створено 15 метрополій. Було б доцільним присвятити даному питанню більше уваги у дисертації, дослідити передумови створення метрополій у Європі та Франції,

охарактеризувати їх ознаки та спрогнозувати можливість створення метрополій в Україні як Європейської держави.

6. На с. 131 та с. 135 дисертації автор зазначає, що «в Україні ... суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада, яку становлять мешканці поселення чи поселень відповідної громади». Таким чином, автор розрізняє суб'єкта місцевого самоврядування - територіальний колектив та адміністративно-територіальну одиницю - громаду. В той же час, у тексті дисертації автор декілька разів використовує термін «громада», проте, очевидно, має на увазі саме «територіальну громаду», як суб'єкта місцевого самоврядування, зокрема на с. 48 та на с. 49. Така позиція автора потребує уточнення під час привселюдного захисту дисертаційної роботи.

Водночас висловлені зауваження, насамперед, характеризують складність проблеми, що досліджувалася. Вони не мають істотного впливу на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження Батракової Дар'ї Сергіївни.

ВИСНОВОК

Дисертаційне дослідження «Адміністративно-правове регулювання місцевого самоврядування: порівняльно-правовий аналіз України та Франції» виконане Батраковою Дар'єю Сергіївною є самостійною завершеною науково-дослідною працею, в якій отримані нові науково обґрунтовані результати, що у сукупності вирішують важливе для науки адміністративного права конкретне завдання - вивчення теоретичних та практичних аспектів адміністративно-правового регулювання місцевого самоврядування України та Франції, розробки на їх основі рекомендації щодо удосконалення нормативних засад такого регулювання в Україні.

Виходячи із зазначеного, слід вказати, що дисертаційне дослідження за своєю актуальністю, новизною постановки та вирішенням досліджених проблем, теоретичним рівнем і практичною корисністю, достовірністю і обґрунтованістю одержаних результатів повністю відповідає науковій

спеціальності 12.00.07 та вимогам п.п. 11, 12, 13 Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а його авторка - заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

**Доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного права
та процесу Одеського державного університету
внутрішніх справ**

Х.П. Ярмакі

