

ВІДГУК

офіційного опонента – кандидата юридичних наук, доцента Людмили Олександрівни Кожури 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 дослідження. Процес реформування місцевого самоврядування як однієї з фундаментальних засад громадянського суспільства набуває важливого значення у системі розвитку держави. У межах реформи місцевого самоврядування важливим бачиться розширення та розвиток різних форм здійснення населенням права на місцеве самоврядування.

Враховуючи багатоаспектність місцевого самоврядування, його можна розглядати як умову, необхідний атрибут будь-якого демократичного суспільства та прояв демократії. Місцеве самоврядування є не лише інститутом адміністративного права, але і суб'єктивним правом громадян, місцевого населення на самостійну організацію і ведення місцевих справ.

В дисертаційному дослідженні Батракової Д.С. висвітлені питання, що стосуються сутності місцевого самоврядування, його принципів, етапів розвитку, нормативно-правового регулювання; окреслено структуру зазначеного інституту, виокремлені суб'єкти місцевого самоврядування та їх повноваження, розкрито співвідношення компетенції органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, а також розроблені рекомендації щодо запровадження передового досвіду Франції сфері, що досліджується.

Водночас сьогодні відсутні достатні напрацювання у сфері порівняння адміністративно-правового регулювання місцевого самоврядування Франції

та України, монографічні дослідження, що існують, приділяють зазначеній проблематиці недостатньо уваги, наукові ж праці ці питання розглядають фрагментарно. У науці адміністративного права комплексний аналіз адміністративно-правового регулювання на основі порівняльного аналізу України та Франції залишився поза увагою.

Таким чином, на сьогодні дисертаційне дослідження Д.С. Батракової є першою в сучасній адміністративно-правовій науці спробою ґрунтовного та фундаментального порівняльного аналізу адміністративно-правового регулювання місцевого самоврядування в Україні та Франції. Зі змісту дисертації вбачається, що її основоположною базою стали праці з загальної проблематики адміністративного права, а також дослідження науковців з теорії держави та права та конституційного права.

З огляду на викладене, а також зважаючи на відсутність комплексних монографічних наукових праць із досліджуваної проблематики в науці адміністративного права, необхідність реформування діючого законодавства у цій сфері та активізації відповідної законопроектної роботи, тема дисертаційного дослідження Д.С. Батракової є актуальною та своєчасною.

Достовірність та об'єктивність результатів, отриманих дисертантом, забезпечується: застосуванням сучасних методів правових досліджень, зокрема таких, як функціональний, порівняльно-правовий, логічний, історичний, метод термінологічного аналізу і метод операціоналізації, методи аналізу та синтезу; використанням вітчизняної та зарубіжної наукової, нормативної та публіцистичної літератури, статистичних даних, інформаційних матеріалів щодо практики застосування відповідного законодавства; обраним предметом та об'єктом дослідження, а також поставленими метою і завданнями.

Слід віддати належне і спробі Д.С. Батракової працювати на різних рівнях наукового дослідження – від фундаментального до науково-прикладного. Кількість та якість використаних матеріалів, ґрунтовність їх аналізу, створює передумови для забезпечення достатнього рівня

достовірності та обґрунтованості дисертаційної роботи.

Рецензоване дослідження тісно корелюється з положеннями Указу Президента України «Про Стратегію сталого розвитку України 2020» від 12 січня 2015 р. № 5/2015, постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики від 03 листопада 2010 р. № 996, розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 01 квітня 2014 р. № 333-р. тощо.

Робота відповідає всім формально визначеним вимогам. Структура дисертації є цілком логічною й відповідає обраній темі дослідження. Відповідно до цілей, завдань, об'єкта і предмета дослідження, робота складається зі вступу, трьох розділів (що об'єднують 7 підрозділів), висновками до них, загальних висновків та списку використаних джерел.

Так, у **вступі** обґрунтовується актуальність теми дослідження, її зв'язок з науковими програмами, планами, темами, визначається об'єкт і предмет дослідження, його методологічна основа, наукова новизна, теоретичне і практичне значення отриманих результатів.

Тому результатам дисертаційного дослідження Д.С. Батракової притаманний належний рівень наукової новизни. Положення з різним ступенем наукової новизни містяться у всіх трьох розділах дисертації.

У **першому підрозділі** розкрито питання, що стосуються загальнотеоретичних положень місцевого самоврядування. Зокрема, в даному підрозділі розкриті питання: етапів історичного розвитку місцевого самоврядування в Україні та Франції, поняття місцевого самоврядування та його мети, а також принципів місцевого самоврядування.

Слушною вбачається думка автора, що, незважаючи на постійні коливання щодо централізації чи децентралізації влади, у Франції відбувалося постійне становлення системи місцевого самоврядування та формування його органів, що було враховано під час прийняття Конституції

Франції 1958 року, яка остаточно затвердила поділ Франції на комуни, департаменти і регіони як територіальні колективи. На противагу Франції, Україна, постійно перебуваючи під владою іноземних держав, так і не змогла сформувати ефективну систему місцевого самоврядування, і до нещодавна використовувала систему органів місцевого самоврядування, залишену у спадок радянською державою.

У другому розділі визначено правові основи створення та функціонування місцевого самоврядування в Україні та Франції шляхом дослідження джерел адміністративно-правового регулювання місцевого самоврядування та виокремлено окремо акти органів місцевого самоврядування.

Достатньо уваги автор приділяє розкриттю змісту актів органів місцевого самоврядування, під якими розуміє офіційний письмовий документ, що є зовнішньою юридичною формою закріплення норм права, прийнятий безпосередньо територіальною громадою або органами та (або) посадовими особами місцевого самоврядування з питань місцевого значення або з питань здійснення окремих державних повноважень, переданих органам місцевого самоврядування законами держави, обов'язковий для виконання на території муніципального утворення й забезпечений заходами державного примусу.

Цікавою видається точка зору автора, що Франції притаманна значна кодифікованість законодавства у сфері місцевого самоврядування, проте жодний нормативно-правовий акт не містить визначення місцевого самоврядування, територіального колективу, комуни, департаменту або регіону, водночас, розуміння даних інститутів надається через детальне закріплення їх повноважень, сфер діяльності, процедури створення та виокремлення органів управління.

Слушним є і зауваження дисертанта про те, що Загальний кодекс територіальних колективів Франції є комплексним нормативно - правовим актом у сфері місцевого самоврядування та до його сфери врегулювання

належать: питання майна територіальних колективів, формування бюджетів, місцеві податки, створення та функціонування органів місцевого самоврядування та їх повноваження, акти органів місцевого самоврядування, надання адміністративних послуг, регулювання місцевого самоврядування у комунах з особливим статусом, створення об'єднань територіальних колективів та інше, а, отже, пропозиція в подальшому створити Кодекс місцевого самоврядування України вбачається доцільною.

Автором досліджено останні новели у адміністративному нормативно-правовому регулюванні місцевого самоврядування, серед яких створення замість голів генеральних і регіональних рад територіальних радників, спрощення співробітництва між комунами, створення нових одиниць для урбаністських територій, що складають 500 тис. населення і більше – метрополій, яка є публічною особою міжкомунальної кооперації з метою розроблення та впровадження проектів економічного, екологічного, культурного та соціального розвитку, створення метрополії «Великий Париж» та інші.

Третій розділ присвячений організації діяльності місцевого самоврядування в Україні та Франції а саме: досліджена структура місцевого самоврядування, суб'єкти місцевого самоврядування та проведено розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади.

Цілком логічними в контексті досліджуваної теми виглядають положення дисертації, що структура місцевого самоврядування – це організація взаємопов'язаних елементів, які перебувають у відносинах координації та підпорядкування, пов'язані між собою правами та обов'язками, направленими на функціонування як єдиної системи.

Цікавою бачиться і позиція щодо необхідності створення громадських, районних і регіональних рад, замість міських, районних і обласних рад, що буде відповідати досвіду Франції, а зміни статті 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» будуть відповідати досвіду

Франції.

Наукове та практичне значення представленої дисертації полягає в тому, що викладені в ній висновки та пропозиції можуть бути використані у законотворчому процесі та практичній діяльності.

Повнота викладення матеріалів у публікаціях положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Основні теоретичні положення і висновки дослідження викладено у 13 публікаціях, у т.ч. у 6 статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях, що входять до затвердженого переліку, 2 – у зарубіжному науковому виданні, та 5 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Основні положення, висновки й рекомендації, що містяться у дисертації, повністю відображено в авторефераті.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. В цілому, позитивно оцінюючи дисертаційне дослідження Д.С. Батракової, необхідно вказати на наявність певних недостатньо аргументованих положень, дискусійних моментів, які мають своїм наслідком **такі зауваження**.

1. У підрозділі 1.1. дисертаційної роботи автором здійснено аналіз історичного аспекту адміністративно-правового регулювання місцевого самоврядування в Україні та Франції. Вважаю, що в кінці параграфу 1.1. доцільно було б підсумувати періоди, узагальнивши їх та назвавши, оскільки у висновках по розділу 1 таке узагальнення існує, а безпосередньо у параграфі – ні.

2. У підрозділі 2.1. «Джерела адміністративно-правового регулювання місцевого самоврядування України та Франції» достатньо широко представлений аналіз джерел адміністративно правового регулювання місцевого самоврядування у Франції, натомість джерелам адміністративно правового регулювання цього ж питання в Україні, приділено недостатньо уваги (автором названі Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Дисертантка, аналізуючи національне законодавство, зазначає, що Закон «Про місцеве самоврядування

в Україні» складається з 5 розділів, а характеризує тільки 2 розділи.

3. На сторінці 87 дисертації, автор зазначає, що проблемою врегулювання місцевого самоврядування в Україні, є те, що всі регулятивні норми знаходяться у нормативно-правових актах інших галузей права: податкового (Податковий кодекс України), фінансового (Бюджетний кодекс України), екологічного (Закон України «Про навколишнє природне середовище»), земельного (Земельний кодекс України) тощо, але не конкретизує, якими саме статтями цих документів, та який їх зміст.

4. На сторінці 176 роботи дисертантка пише про необхідність запровадження в Україні такої посадової особи, як префект, а вже на сторінці 177 робить висновок про супрефекта, тому не зрозуміло, яку ж саме посаду слід запровадити, чи, можливо, ці терміни тотожні за значенням.

5. Дисертантка оминула і проблему відсутності в українському законодавстві чіткої системи відповідальності та контролю органів місцевого самоврядування, хоча це можна було зробити, аналізуючи суб'єктів місцевого самоврядування в Україні (підрозділ 3.1.).

Втім, наведені зауваження жодним чином не впливають на загальне позитивне враження від рецензованої роботи. Вони мають на меті лише акцентувати увагу Батракової Дар'ї Сергіївни на окремих її дискусійних моментах.

ВИСНОВОК

Дисертаційне дослідження «Адміністративно-правове регулювання місцевого самоврядування: порівняльно-правовий аналіз України та Франції» є самостійною завершеною науково-дослідною працею, у якій отримані нові науково обґрунтовані результати, що вирішують важливе для науки адміністративного права питання – теоретичні та практичні аспекти адміністративно-правового регулювання місцевого самоврядування в Україні, а також рекомендації щодо удосконалення нормативних засад такого регулювання.

Дисертація відповідає вимогам, що пред'являються до відповідного різновиду наукових робіт у положеннях Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а її автор – **Батракова Дар'я Сергіївна** – заслуговує на присудження їй наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

кандидат юридичних наук, доцент
заступник завідувача кафедри теорії та історії права
ДВНЗ «Київський національний економічний
університет імені В. Гетьмана»

Л.О. Кожура

