

До спеціалізованої вченої ради К 70.895.02

Хмельницького університету управління та права
імені Леоніда Юзькова

29013, м. Хмельницький, вул. Героїв Майдану, 8

**В І Д Г У К
ОФІЦІЙНОГО ОПОНЕНТА –**

доктора юридичних наук, доцента

**МОТИ АНДРІЯ ФЕДОРОВИЧА на дисертацію
ТОКАР АЛЛИ МИКОЛАЇВНИ**

**«Правове забезпечення реалізації форм місцевого управління»,
подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук
за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право**

Актуальність теми дисертаційного дослідження. Сучасні процеси активної децентралізації та адміністративно-територіального реформування України потребують ефективної і дієвої системи управління здійснюваної на місцевому рівні. Правове забезпечення реалізації форм місцевого управління потребує глибокого наукового пізнання реальної управлінської практики, об'єктивних закономірностей розвитку місцевого управління, які в свою чергу, знаходять вираження в його формах.

Актуальний характер теми дисертації А. М. Токар обумовлений загальною теоретико-адміністративною необхідністю у визначенні усталеної позиції щодо змісту категорії «місцеве управління» й трактування взаємопов'язаного поняття форми місцевого управління, а також прикладним характером встановлення специфіки якісних ознак форм управління місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування як суб'єктів, що мають спільний локальний територіальний характер діяльності. Саме потреба дослідження форм місцевого управління в якості комплексного юридичного явища, що характеризує місцеве управління з погляду структурної побудови його органів та їх складових одиниць, порядку взаємодії між ними, зовнішнього вираження результатів взаємодії, а також об'єктивізації результатів будь-якої

управлінської діяльності таких організаційних утворень визначають важливість тематики, обраної авторкою роботи. Теоретико-методологічне підґрунтя нормативно-правової регламентації існуючих форм місцевого управління сприятиме виявленню нових можливостей у підвищенні ефективності практичної діяльності суб'єктів місцевого управління.

За предметом дослідження обрана тема відповідає проблематиці наукового пошуку за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Дисертація виконана відповідно до наукової теми кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права «Правові засади організації та здійснення публічної влади», що є складовою наукової теми Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова на 2013–2016 роки «Управлінські та правові засади забезпечення сталого розвитку України як європейської держави» (державний реєстраційний номер 0108U008927) та на 2017–2026 роки (державний реєстраційний номер 01178U000103).

Оцінка обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій дисертації, їх достовірності та новизни зумовлюється належним науково-теоретичним рівнем і практичною значимістю положень та висновків за результатами дисертаційного дослідження.

Комплексне поєднання загальнонаукових та спеціально-юридичних методів наукового пізнання, які були використані А. М. Токар дозволили розкрити предмет, об'єкт, мету та завдання дисертаційного дослідження в повному обсязі. Для дослідження поглядів науковців щодо сутності місцевого управління та форм його вираження було доречно застосовано історичний та діалектичний методи. За допомогою системно-структурного методу здійснено наукову класифікацію видів форм публічного управління та виокремлено структурні й функціональні форми місцевого управління. Формально-логічний метод надав змогу сформулювати ключові категорії дослідження. Особливо вдало застосовано порівняльно-правовий метод, методи узагальнення та

прогнозування при формулюванні та теоретичному обґрунтуванні результатів дослідження, які знайшли своє висвітлення у висновках до розділів і загальних висновках дисертації.

Структура дисертації обумовлена метою та завданнями дослідження. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, логічно об'єднаних у сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Логічна та послідовна побудова структури сприяли обґрунтованості та достовірності отриманих результатів дослідження.

Достовірність результатів дослідження також підтверджується використаною джерельною базою, яка широко охоплює наукові розробки з адміністративно-правової тематики, чинне національне законодавство, наукові праці провідних вітчизняних та закордонних вчених.

Детальний аналіз змісту дисертації дозволяє зробити висновок, що дослідження має системний, цілісний характер, є самостійною працею яка відзначається високим науковим рівнем.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертаційна робота А. М. Токар є першим у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексним дослідженням теоретико-правових основ форм місцевого управління та їх юридичного забезпечення. Запропоноване вдосконалення нормативно-правового регулювання окремих форм місцевого управління, відповідно до поданих пропозицій відображає практичне значення одержаних результатів.

На основі аналізу положень висвітлених у дисертаційному дослідженні, наукової новизни та практичної значимості результатів дослідження, висновків та пропозицій, зроблених у роботі, слід зазначити найбільш вагомі з них.

У розділі 1 «Науково-теоретичні основи вчення про форми місцевого управління» проведено аналіз еволюції поглядів на правову природу місцевого управління, узагальнено основні теоретичні підходи розуміння категорії «форми управління», які склалися в адміністративно-правовій науці, розглянуто поняття форм місцевого управління як виду соціального управління з

урахуванням специфіки діяльності органів місцевої державної та самоврядної влади.

Грунтовний порівняльно-правовий аналіз фундаментальних праць як радянської доби, так і незалежної України дозволив показати, що сутність місцевого управління сприймається лише як елемент державного управління на місцевому рівні або ототожнюється з місцевим самоврядуванням. Важливим у теоретичному та практичному аспектах є обґрунтування недоцільності віднесення управління, що здійснюється органами місцевого самоврядування, виключно до громадського управління. Дисертантка робить слушний акцент на тому, що держава не визнає лише громадську структуру як елемент громадянського суспільства, та наголошує, що закріплюючи за органами місцевого самоврядування певне коло питань місцевого значення, наділяючи їх юридично-владними повноваженнями, здійснюючи контроль за їх виконанням, держава визнає місцеве самоврядування як складову місцевого управління.

Авторка небезпідставно наголошує на необхідності осмислення місцевого управління як самостійного виду соціального управління, що здійснюється двома самостійними суб'єктами публічної влади на місцевому рівні та охоплюється поняттям публічне управління.

Надзвичайно позитивним досягненням є те, що в межах роботи виокремлено суттєві ознаки впливу як на структурну форму системи публічного управління в цілому, так і на конструкцію її структурних одиниць, та розмежовано поняття «форми місцевого управління», «форми публічного адміністрування», «інструменти публічного адміністрування». Також вдалим є уточнення класифікації форм місцевого управління, що породжують юридичні наслідки.

У розділі 2 «Правове забезпечення реалізації та розвитку структурних форм місцевого управління» аналізується система місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з позиції статичного аспекту в структурних формах місцевого управління. Форми взаємодії між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування

досліджуються з урахуванням координаційних, субординаційних та реординаційних управлінських відносин.

Дисертанткою визначено, що способи побудови структурних форм місцевого управління обумовлюються впливом наступних факторів: типом держави; адміністративно-територіальним устроєм; рівнем децентралізації; розвиненістю місцевого самоврядування; соціально-економічною та політичною ситуацією в державі; національно-культурними та історичними традиціями; правовою визначеністю.

Безумовно логічним є висновок про відокремленість органів місцевого самоврядування від органів державної влади, зумовленої їх різною правовою природою, відмінністю вирішуваних питань, джерелами фінансового забезпечення, що зрештою сприяє домінації координаційних зв'язків їх взаємодії, структурною формою яких є спільні органи та організації.

Відповідно до авторської позиції виділяються ознаки спільних органів місцевого управління із пропозицією оптимального шляху вирішення проблеми неврегульованості статусу спільного органу із внесенням до Типового регламенту місцевої державної адміністрації наступного положення: «Голови місцевих державних адміністрацій, доручають керівникам структурних підрозділів із забезпечення взаємодії та здійснення окремих повноважень місцевого самоврядування розроблення проекту положення про спільний орган (організацію). Проект погоджується із заступниками голови (відповідно до розподілу обов'язків), а також з керівниками юридичного відділу (сектору). Проект затверджується спільним розпорядженням голови місцевої державної адміністрації та голови відповідної ради (керівником територіального органу». Також вказується, що статус спільного органу повинен визначатися і в регламентах місцевих рад.

У розділі 3 «Правове забезпечення реалізації функціональних форм місцевого управління» проведено аналіз юридичного змісту більшості існуючих визначень акта управління та запропоновано переосмислити історично сформовану теорію правового акта управління. Також здійснено

комплексний аналіз природи та змісту адміністративного договору як форми місцевого управління.

Дисертанткою виділено ознаки актів місцевого управління шляхом порівняльного аналізу з правовими актами, актами державного управління та запропоноване власне визначення актів місцевого управління.

Проведено класифікацію актів місцевого управління за формою, за порядком прийняття, за характером компетенції органів, що видають акти, за суб'єктами їх видання.

Заслуговує на підтримку позиція щодо уточнення видової різноманітності актів місцевого управління залежно від їх юридичних властивостей. Авторка обґрунтовано розмежовує спільні адміністративні акти та адміністративні договори. Виділені ознаки адміністративного договору, які дозволяють визнавати його формою місцевого управління.

На особливу увагу заслуговують наступні положення дисертаційного дослідження А. М. Токар. Запропоновано нове за змістом визначення сутності форм місцевого управління. Вперше сутність форм місцевого управління розкривається як комплексне поняття, складовими якого є структурна побудова органів місцевого управління, процес взаємодії між ними та зовнішнє вираження результатів будь-якої управлінської діяльності цих органів.

Встановлено, що поширений підхід до визначення форм управління при реалізації публічної влади як зовнішнього виразу конкретних дій суб'єктів управління, не розкриває зміст досліджуваного явища в повній мірі. Запропоновано розглядати сутність форм управління не лише як спосіб зовнішнього вираження управлінського впливу, а й як відносно стійкі зв'язки елементів управління та їх взаємодію.

Сформульовано пропозиції щодо внесення змін та доповнень до законодавства України, а саме до ч. 2 ст. 144 Конституції України, частин 6 та 10 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування» та Типового регламенту місцевої державної адміністрації.

Запропоновано структурно-функціональний критерій класифікації форм

місцевого управління. Це принципово новий підхід, за яким авторка дисертації виділяє форми організації органів місцевого управління (структурний аспект) і форми діяльності органів місцевого управління (функціональний аспект). Форми діяльності органів місцевого управління, в свою чергу, поділяються на: процесуальні форми управлінської діяльності місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування; форми зовнішнього вираження результатів їх управлінської діяльності.

Удосконалено класифікацію правових форм управлінської діяльності за їх юридичною природою. Поряд з нормативними, правозастосовними актами, адміністративними договорами та іншими юридично значущими діями виокремлено розпорядчі акти як особливий вид актів органів публічної влади, що займають проміжне положення між нормативними та індивідуальними актам.

Дисертанткою пропонується визначення поняття актів місцевого управління. Вказано на загальноприйняті ознаки актів управління – владність, односторонність волевиявлень місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб. Також виділено спеціальні ознаки – спрямування спільного волевиявлення на врегулювання управлінських відносин адміністративно-територіальної одиниці чи вирішення конкретної управлінської справи та фіксація у встановленій законом формі.

Обґрунтовано доцільність виділення адміністративного договору як самостійної форми місцевого управління, яку можуть застосовувати місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування при їх взаємодії.

Аргументовано необхідність прийняття законів України «Про адміністративні договори» та «Про акти управління» й визначено їх змістовну структуру, а також сформульовано актуальні доповнення Типового регламенту місцевої державної адміністрації.

Теоретичне та практичне значення одержаних результатів дисертаційного дослідження полягає в тому, що сформульовані нею положення можуть бути використані: для подальших теоретичних розробок

комплексного вирішення науково-практичних проблем, пов'язаних із реалізацією форм управлінської діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; для вдосконалення нормативно-правового регулювання окремих форм місцевого управління, відповідно до поданих пропозицій; для покращення практичної діяльності суб'єктів місцевого управління та підвищення кваліфікації працівників місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; у процесі підготовки підручників, навчальних посібників та проведення занять з дисциплін «Теорія держави та права», «Адміністративне право» та «Порівняльне адміністративне право», що підтверджується Актом про впровадження результатів дисертаційного дослідження у навчальному процесі Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова від 17 березня 2021 р. № 0188/21 (додаток Б дисертації).

Повнота викладу положень дисертації в наукових публікаціях, зарахованих за темою дисертації. Детальне ознайомлення з текстами дисертаційного дослідження А. М. Токар та автореферату, опублікованими працями за темою дисертації дає підстави зробити висновок про повне та ґрунтовне розкриття обраної теми. Основні результати дисертаційного дослідження викладено у 13 наукових публікаціях, зокрема: в 1 колективній монографії, 5 статтях, з яких 4 – опубліковано у наукових фахових виданнях України, 1 – у зарубіжному науковому періодичному виданні, а також у тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Перша наукова праця, в якій було розкрито положення дисертаційного дослідження, опублікована в 2001 році, що свідчить про те, що широкий науковій спільноті були відомі результати дослідження вже тривалий час.

Аналіз тексту дисертації підтверджує відсутність порушення автором вимог академічної доброчесності. Дисертаційна робота А. М. Токар відображає ґрунтовне опрацювання нею чинного законодавства України, наукових праць вітчизняних та зарубіжних дослідників, матеріалів правозастосовної практики. Список використаних джерел дисертації нараховує 235 найменувань, що є

достатнім для виконання визначених завдань. У дисертаційній роботі наявні посилання на відповідні джерела інформації. В разі творчого застосування ідей, розробок, тверджень інших авторів, дотримано законодавство про захист авторських прав, та надано достовірну інформацію про результати наукової діяльності. В роботі не виявлено ознак академічного плагіату, самоплагіату, фабрикації, фальсифікації. Дисертанткою дотримано положень ст. 42 Закону України «Про освіту» від 5 вересня 2017 р. щодо академічної доброчесності.

Дискусійні положення та зауваження щодо змісту дисертації.

Позитивно оцінюючи загалом дисертаційне дослідження Токар Алли Миколаївни за темою «Правове забезпечення реалізації форм місцевого управління», слід зазначити, що деякі його положення, як і будь-якої іншої творчої праці, є спірними і створюють підґрунтя для наукової дискусії, а також потребують додаткової аргументації під час публічного захисту.

По-перше, в підрозділі 1.3 дослідження, аналізуючи форми місцевого управління залежно від суб'єктного складу авторка вказує, що їх можна поділяти на форми управлінської діяльності місцевих органів виконавчої влади, на форми управлінської діяльності органів місцевого самоврядування та форми їх взаємодії. Вважаємо за доцільне уточнити дисертаційні положення про реалізацію управлінського впливу органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, в процесі чого вони можуть взаємодіяти не лише один з одним, а й з суб'єктами публічного управління.

По-друге, в підрозділі 3.1. на сторінці 155 дисертаційного дослідження вказується думка щодо необхідності державної реєстрації нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування. Авторка дослідження обґрунтовує це тим, що правова експертиза таких актів сприятиме зменшенню продукуванню органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами документів, які суперечать Конституції України й актам чинного законодавства. Крім того, як зазначається у роботі, невід'ємним елементом правової експертизи нормативно-правових актів є їх експертиза на відповідність правовій системі Європейського Суду, що сприяє процесу адаптації законодавства до законодавства

Європейського союзу. Така позиція є дискусійною, зважаючи на важливість збереження незалежності та самостійності органів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення.

По-третє, на сторінці 160 дисертаційного дослідження дисертантка обґрунтовує необхідність виокремлення поряд з нормативними та індивідуальними актами, ще й розпорядчих актів, що приймаються органами управління різних рівнів. Поряд з вказаними ознаками таких актів, для одноманітності понятійного апарату доцільним було б запропонувати стисле логічне визначення дефініції, яке б містило у собі найістотніші ознаки розпорядчого акта.

По-четверте, в підрозділі 3.2 дослідження, аналізуючи зміст адміністративно-договірної діяльності органів місцевого управління в умовах відсутності детального її законодавчого врегулювання, слушно вноситься пропозиція авторки про прийняття Закону України «Про адміністративні договори», пропонується його структура (с. 187 дисертації). Підтримуючи ідею А. М. Токар щодо законодавчого врегулювання використання адміністративного договору як форми публічного управління, вважаємо, що у структурі даного законодавчого акта не варто окремим розділом виділяти положення щодо процедури розгляду спорів стосовно адміністративних договорів, адже така регламентація є призначенням інших нормативно-правових актів, зокрема Кодексу адміністративного судочинства України.

По-п'яте, на сторінці 183 роботи, авторка наводить приклади адміністративних договорів як форми місцевого управління, аналізує зміст даних договорів та вказує на певну їх недосконалість (відсутній перелік прав контрагентів, не встановлені підстави недійсності договору, не визначена відповідальність сторін у разі невиконання чи неналежного виконання договору). Вважаємо, що більшу практичну значимість такий матеріал дослідження мав би при детальному аналізі складових змісту адміністративних договорів та опрацювання типових договорів.

Висловлені зауваження не заперечують наукових досягнень дисертаційного дослідження А. М. Токар, у своїй більшості стосуються дискусійних положень, та не спростовують висновку щодо належного рівня рецензованого дослідження, його загальну позитивну оцінку, наукову і практичну цінність.

Дисертація «Правове забезпечення реалізації форм місцевого управління» відповідає вимогам пунктів 9, 11, 12, 13 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, є завершеною самостійною науково-дослідною роботою, в якій отримані нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності вирішують наукове завдання і мають істотне значення для науки адміністративного права, а його авторка – Токар Алла Миколаївна, – заслуговує на присудження їй наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент –
доктор юридичних наук, доцент
начальник кафедри адміністративної діяльності
факультету правоохоронної діяльності
Національної академії Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького

« 12 » 04

2021 р.



Андрій МОТА

