

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 –
кандидата юридичних наук,
МАРТИНЮКА ОЛЕКСАНДРА ГРИГОРОВИЧА 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 оновлення правового забезпечення реалізації форм місцевого управління обумовлена потребою глибокого наукового пізнання об'єктивних закономірностей розвитку місцевого управління, які в свою чергу, знаходять вираження в його формах. Проблеми пов'язані з формами управління сьогодні набувають все більшого значення, у зв'язку з активними процесами реформування територіальної організації влади України на місцевому рівні.

Відокремлене функціонування місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування як двох підсистем публічної влади на місцях вже тривалий час активно дискутується.

Попри вагомі теоретичні напрацювання в сфері публічного адміністрування, донині комплексне дослідження форм місцевого управління не здійснювалося. Переважна більшість теоретичних напрацювань стосується форм управлінської діяльності, а не форм місцевого управління, які є значно ширшими за змістовним навантаженням.

Оскільки ефективність публічного управління зумовлюється не лише адекватністю методів управління з урахуванням об'єкту, але й в значній мірі залежить від правильного вибору форм управлінської діяльності, то

дослідження їх правового забезпечення, дає підставу визнати тему дисертаційної роботи А.М. Токар актуальною науковою проблемою.

Про актуальність теми дослідження свідчить також те, що ця робота виконана в межах науково-дослідної тематики 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).

Грунтовне теоретико-правове дослідження форм місцевого управління та їх правового забезпечення безумовно спрямоване на вирішення важливого наукового завдання, що матиме значення для адміністративно-правової науки. Визначення контексту дослідження як теоретико-правового та практичного зумовило його унікальність, беручи до уваги існуючі дослідження форм публічного управління, що часто торкалися суміжної проблематики у більш вузькому або прикладному значенні.

Зміст дисертації цілком відображає особливості та логіку предмету дослідження й передбачає ґрунтовний аналіз як теоретичних проблем з тематики дисертаційної роботи, так і низки практичних питань правозастосування.

У роботі чітко виділені об'єкт та предмет дослідження. Предмет дослідження обраної теми цілком відповідає проблематиці дисертаційного дослідження за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Сформульована мета та завдання вказують на глибину наукового пошуку, його комплексний характер та новаційний підхід дисертантки до дослідження питань правового забезпечення форм місцевого управління.

Структура дисертації обумовлена метою, об'єктом і предметом дослідження. Побудова дисертації є логічно обґрунтованою, послідовною й

повною мірою корелює з поставленою метою дослідження, яка полягає в тому, щоб отримати нові результати у вигляді наукових висновків щодо сутності, змісту та видів форм місцевого управління, а також їх правового забезпечення. Дисертація складається з вступу, 3 розділів, які охоплюють 7 підрозділів, висновків, списку використаних джерел, додатків.

Сформульовані у дисертації положення та висновки є науково обґрунтованими та достовірними. Дисертанткою для обґрунтування власних висновків і пропозицій використано більше двохсот джерел та проаналізовано наукові праці вітчизняних та зарубіжних авторів у сферах філософії, соціології, теорії управління, юриспруденції та ін. Список використаних джерел налічує 235 найменувань. Використання авторкою значної наукової, нормативної та емпіричної бази посприяло глибокому й усебічному висвітленню досліджуваної проблематики, формулюванню численних висновків і пропозицій, що мають ознаки наукової новизни.

Позиції, сформульовані та обстоювані авторкою, ґрунтуються на фундаментальних здобутках юридичної науки. Варто зауважити, що наукові положення дисертаційної роботи об'єктивно відображають реалії практики реалізації різних видів форм місцевого управління.

Методологічною основою дисертаційного дослідження є загальні та спеціальні методи і засоби наукового пізнання: системно-структурний та формально-логічний методи, порівняльно-правовий метод, метод аналізу та синтезу, метод узагальнення та прогнозування. Зазначені методи застосовувались дисертанткою у їх взаємозв'язку та взаємозалежності, що зумовило всебічність, повноту і об'єктивність отриманих наукових результатів, обґрунтованість і достовірність висновків і пропозицій авторки.

Представлена робота є комплексним науковим дослідженням, в якому розкрито поняття та зміст форм місцевого управління, надано класифікацію, висвітлено окремі види цих форм (структурні та функціональні) та стан їх правового забезпечення, а також розглянуто проблеми практики реалізації форм місцевого управління.

Авторкою проведено ретроспективний аналіз наукових поглядів провідних учених-юристів на формування поняття «соціальне управління», «державне управління» та становлення поняття «місцеве управління».

На окрему увагу, заслуговує здійснення дисертанткою доповнення понятійно-категоріального апарату науки адміністративного права, зокрема, авторкою запропоновані визначення «місцевого управління», «форми місцевого управління», «структурні форми місцевого управління», «функціональні форми місцевого управління», «акти місцевого управління» (підр.1.1, 1.3, 2.1, 3.1 дис.).

Позитивної оцінки заслуговує спроба дисертантки вперше здійснити системне дослідження теоретико-правових основ форм місцевого управління в українській адміністративно-правовій науці. Розкрити сутнісну відмінність форм місцевого управління від форм державного управління та громадського управління, що полягає у різності їх структурного оформлення та функціонального спрямування (сс. 67-70 дис.). Аллою Миколаївною встановлено такі характерні ознаки форм місцевого управління: місцеві органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування мають спільний локальний територіальний характер діяльності; органи публічної влади на місцях мають особливу структурну будову; місцеві органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування не пов'язані ієрархічною субординацією; органи місцевого управління законодавчо наділені повноваженнями щодо видання актів управління, які є однаково обов'язковими для виконання на відповідній території (підр. 1.3 дис.).

Оремо слід відзначити, авторське бачення, щодо поняття форми місцевого управління як складної категорії що характеризує місцеве управління з погляду організаційно відокремленої структурної побудови органів місцевого управління (місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, спільних органів) та їх складових одиниць, нормативно-регламентованого порядку взаємодії між ними та зовнішнього

вираження результатів такої взаємодії, а також зовнішнього вираження результатів будь-якої управлінської діяльності даних органів (с. 70 дис.).

Вважаємо, що запропонований структурно-функціональний критерій класифікації форм місцевого управління, є принципово новим підходом, за яким авторка виділяє форми організації органів місцевого управління (структурний аспект) і форми діяльності органів місцевого управління (функціональний аспект) (сс. 84-87 дис.).

Особливо позитивним аспектом досліджуваної проблематики, вважаємо пропозицію авторки, щодо нормативного врегулювання статусу спільного органу через внесення до «Типового регламенту місцевої державної адміністрації» та регламентів місцевих рад доповнень (сс. 117-118 дис.).

Підтримуємо позицію дисертантки, до визначення актів місцевого управління як підзаконних, владних, односторонніх волевиявлень місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування (їх посадових осіб) чи їх спільні волевиявлення, що спрямовані на врегулювання управлінських відносин певної адміністративно-територіальної одиниці чи вирішення конкретної управлінської справи (підр.3.1 дис.).

Дисертантка робить слушний акцент на те, що відносини в сфері місцевого управління, які не можуть бути врегульовані за допомогою односторонніх адміністративних актів, потребують врегулювання адміністративним договором (підр.3.2 дис.).

У дисертації міститься також низка інших положень, що, безперечно, можуть бути оцінені як вагомий особистий внесок дисертантки у розвиток вітчизняної адміністративної науки. Стиль, у якому написано роботу, характеризується лаконічністю й обґрунтованістю при викладі думок, внутрішньою логікою. Авторка досить толерантна у полеміці з іншими дослідниками, виявила високу культуру при використанні цитат. Цінністю дисертації, безперечно, є її науково-теоретичний рівень та практична спрямованість.

Теоретичне та практичне значення одержаних авторкою результатів полягає у тому, що викладені в дисертації 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».

Висновки, сформульовані у роботі, у своїй сукупності по новому розкривають природу, зміст та сутність форм місцевого управління, проблеми їх реалізації. Основні теоретичні положення і висновки, що були сформульовані в дисертаційному дослідженні, знайшли відображення 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.

Дисертація, що виконана у формі спеціально підготовленого рукопису, і автореферат відображають найсуттєвіші та принципові положення, становлять цілісне і повністю завершене наукове дослідження із чіткими висновками та пропозиціями щодо реалізації форм місцевого управління. Автореферат дисертації відповідає її змісту та повністю відображає основні положення і результати проведеного авторкою дослідження. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до встановлених вимог Міністерством освіти і науки України.

Разом із тим, як і при дослідженні будь-якої складної і нової проблематики, у дисертаційній роботі А.М. Токар містяться окремі

дискусійні положення, які можуть стати підґрунтям наукової дискусії та напрямами для подальшої наукової розробки теми.

1. У підрозділі 1.2. «Сутність форм управління при реалізації публічної влади», при дослідженні функціонального аспекту форм управління, автор детально аналізує процес та процедуру і вказує, що вони можуть бути самостійними формами публічного управління. Водночас у підсумку (с. 59 дис.) авторка визначає процесуальну форму публічного управління як нормативно-регламентовану діяльність суб'єктів публічної влади, що виражається у системі взаємопов'язаних, розміщених у певному порядку дій, які підпорядковані меті публічного управління, а процедурну форму управлінської діяльності, яка детермінує її внутрішню організованість, визначає як частину більш загального явища – процесуальної форми.

2. У підрозділі 2.1. «Поняття та ознаки структурних форм місцевого управління» узагальнюючи специфіку структурної форми місцевого управління в характеристиках, дисертантка, в якості структурної підформи місцевого управління розкриває структурну форму органів місцевого самоврядування, та вказує на таку їх особливість як відсутність підлеглості по вертикалі (сс. 92-93 дис.). Вважаємо, що ця ознака повинна зазначатись як уточнююча у переліку загальних ознак структурних форм місцевого управління.

3. У підрозділі 3.1. «Акти місцевого управління як об'єкт правового регулювання», вважаємо позицію авторки, про необхідність державної реєстрації нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування, дискусійною, зважаючи на важливість збереження незалежності та самостійності органів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення (ст. 155 дис.). У порядку наукової дискусії дисертантці доцільно аргументувати свою точку зору щодо необхідності такої державної реєстрації.

4. Погоджуючись з тезою дисертантки, щодо важливості врахування адміністративно-територіального устрою як фактору що впливає на

структурну форму місцевого управління, та розуміючи, що саме децентралізація стала каталізатором потреби у зміні структурних форм місцевого управління що існували раніше, хотілося б більш чіткої позиції дисертантки щодо сучасних підходів, стосовно розмежування публічного управління і публічного адміністрування на місцевому рівні в контексті проведених та запланованих адміністративно-територіальних реформ України.

Висловлені зауваження, першочергово, визначають складність обраної автором теми та не мають істотного впливу на загальну позитивну оцінку дисертаційної роботи А. М. Токар, тим більше, якщо мати на увазі фундаментальність проблематики, масштабність завдань, які поставила перед собою авторка.

Рецензована робота Токар Алли Миколаївни є самостійним, завершеним, комплексним ґрунтовним дослідженням правового забезпечення реалізації форм місцевого управління, в якому обґрунтовані результати розв'язують важливу науково-прикладну проблему та є суттєвим внеском у вітчизняну адміністративно-правову науку.

Актуальність обраної теми дослідження, ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, новизна та повнота викладу в опублікованих працях повністю відповідає вимогам, які ставляться до дисертаційних досліджень на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук.

Враховуючи викладене, можна зробити висновок, що дисертаційна робота на тему «Правове забезпечення реалізації форм місцевого управління» виконана на високому науковому та методологічному рівнях, відповідає вимогам, які ставляться до кваліфікаційних наукових праць п.п. 9, 11, 12, 13 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567 (з наступними змінами та доповненнями) та вимогам до оформлення дисертацій, затверджених Наказом Міністерства освіти і науки України від

12 січня 2017 року № 40, а її авторка – *Токар Алла Миколаївна* заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент –

кандидат юридичних наук,

начальник відділу забезпечення діяльності

в сфері запобігання та протидії корупції

Хмельницької обласної прокуратури

« 12 » 04 _____ 2021 р.



О. Г. Мартинюк