

До спеціалізованій вченій раді
Національної академії внутрішніх справ

03035, м. Київ, пл. Солом'янська, 1

ВІДГУК

**офіційного опонента доктора юридичних наук, професора Удовики
Лариси Григорівни на дисертацію Кащишин Марини Артурівни
«Повноваження органів місцевого самоврядування в Україні та
зарубіжних країнах: порівняльний аналіз», подану на здобуття ступеня
доктора філософії за спеціальністю 081 – «Право»**

Відгук підготовлено на основі вивчення рукопису дисертаційного дослідження та наукових праць М. А. Кащишин, опублікованих за темою дисертації.

Актуальність теми дослідження. Дисертаційна робота М. А. Кащишин присвячена актуальній темі повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах, через високу зацікавленість визначеним питанням вітчизняних та зарубіжних науковців.

Свідченням цього є багата джерельна (зокрема конституційно-правова) база предмету дослідження. Додаткової актуальності дана тема набуває у контексті обговорення подальшої трансформації державного ладу України, в тому числі з урахуванням кращих модельних напрацювань країн Європейського Союзу.

Однак, слід зазначити, що системно та детально ці питання не ставилися на порядок денний наукового та практичного дискурсу, що лише підтверджує наукову новизну проведеного дослідження. У даному контексті своєчасним, важливим і вельми актуальним видається обраний дисертантом напрям наукового дослідження.

Тема дисертаційного дослідження має багатоаспектний характер, що викликає необхідність звернення до різних галузей знань, а саме – конституційного права, міжнародного права, теорії держави та права, філософії, політології, теорії прав людини.

**Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і
рекомендацій, сформульованих у дисертації, їхня достовірність, новизна
і практична значущість**

Достовірність отриманих наукових положень, висновків і рекомендацій, обґрунтованих у дисертації М. А. Кащишин, в тому числі ті, що віднесені нею до наукової новизни, обумовлена тим, що вони підтверджені теоретичними напрацюваннями та емпіричними фактами. Це є результатом використання цілісної системи наукових методів дослідження, глибокого аналізу чинного законодавства, а також вивчення та використання напрацювань вітчизняної й зарубіжної наукової думки.

Свої думки, висновки, пропозиції дисертант підтверджує фактами, аналізом чинних нормативно-правових актів та, висловлених у фаховій літературі позицій вчених.

Ознайомлення із змістом дисертації М. А. Кащишин дає підстави зробити висновок, що виконане дисертаційне дослідження відповідає основним напрямам наукових досліджень Національної академії внутрішніх справ на 2018–2020 роки, затвердженим рішенням Вченої ради Національної академії внутрішніх справ від 26 грудня 2017 року (протокол № 28). Тему дисертаційного дослідження затверджено Вченою радою Національної академії внутрішніх справ від 29 листопада 2016 р. (протокол № 4).

Мета, об'єкт і предмет дослідження сформульовані чітко, вичерпно, коректно й науково виважено, а його наукознавчі завдання є цілком виправданими, вони досить повно охоплюють відповідну тематику і повністю перебувають у межах наукової спеціальності 081 – право.

Мета дисертації визначена з огляду на актуальність та ступінь розробленості обраної теми і полягає у визначенні конституційно-правового

закріплення повноважень органів місцевого самоврядування, форм їх реалізації, а також державного контролю за реалізацією повноважень органів місцевого самоврядування в Україні, чинників, які впливають на його формування, виявлення складових функціонування посадових осіб органів місцевого самоврядування в Україні, дослідження повноваження органів місцевого самоврядування зарубіжних країн, та на основі зарубіжного досвіду - розробці науково обґрунтованих рекомендацій щодо вдосконалення правової регламентації повноважень органів місцевого самоврядування та розробки організаційно-правових форм його практичного втілення в Україні (с. 19).

У межах сформульованої мети і завдань дослідження М. А. Кащишин чітко визначила його об'єкт і предмет. Так, *об'єктом дисертаційного дослідження* є суспільні відносини у сфері функціонування місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах. *Предметом дослідження* є порівняльний аналіз повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах (с. 20).

Використані в процесі проведення дослідження методи наукового пізнання надали автору можливість дійти системних висновків при визначенні результатів і обґрунтуванні нових положень, які мають важливе значення для українського конституціоналізму і забезпечення прав людини у сфері муніципального права. Зокрема, використовуючи логіко-семантичний метод, М. А. Кащишин здійснила аналіз та поглиблення понятійного апарату, а завдяки методам класифікації та групування – систематизувала наукові погляди щодо сутності повноважень органів місцевого самоврядування. Використовуючи історичний та порівняльно-правовий методи – здійснила аналіз конституційно-правового закріплення, форм реалізації повноважень органів місцевого самоврядування, здійснення державного контролю за реалізацією повноважень органів місцевого самоврядування в Україні, реформування та удосконалення функціонування органів місцевого самоврядування, а на основі методу правового моделювання формулювались

положення щодо тенденцій реалізації повноважень органами місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах.

Враховуючи викладене, варто відмітити, що автор охопила у своєму дослідженні досить широке коло завдань, та варто відзначити, що з цими завданнями Кащишин М. А. справилась цілком успішно. У цьому їй запорукою стали досить ґрунтовний аналіз доктринальних джерел, національного та зарубіжного законодавства, інших нормативно-правових актів, міжнародних документів (196 найменувань у списку використаних джерел) та добре володіння загальнонауковими, спеціальними та правовими методами. Автор виявила вміння самостійно узагальнювати і критично осмислювати зібраний матеріал, логічно викладати свої думки, формулювати обґрунтовані висновки.

Застосування сучасних методів наукового дослідження, а також широка джерельна база, що була використана дисертантом, дозволили їй викласти та обґрунтувати науково нові, теоретично та практично значущі узагальнення, висновки, пропозиції та рекомендації, найбільш суттєвими з яких є:

1. Обґрунтування пропозиції щодо зміни положення статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та надати можливість депутатам місцевих рад подавати на розсуд ради проєкти рішень щодо внесення змін та затвердження загалом структури виконавчих органів, а не за пропозицією сільського, селищного, міського голови.

2. Положення, що у преамбулі та статті 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено відповідальність посадової особи органу місцевого самоврядування за невиконання функцій та завдань місцевого самоврядування, але Конституція України не передбачає посадову особу органу місцевого самоврядування як відповідальну особу, а профільний нормативно-правовий акт ставить посадову особу як солідарну до органу місцевого самоврядування у контексті відповідальності, таким чином дуже важливо у Конституції України передбачити дану відповідальність посадової особи органу місцевого самоврядування

3. Аргументація щодо тенденцій реформування повноважень в органах місцевого самоврядування є загальними для всіх держав континентальної моделі місцевого самоврядування, оскільки останні зумовлені процесами глобалізації та інформатизації суспільства, підвищенням загального рівня правової культури та правосвідомості громадян, створенням міжнародних правових стандартів та ін.

4. Висновок, що наявна залежність конституційно-правового закріплення повноважень органів місцевого самоврядування в Україні від зарубіжного досвіду, адже незважаючи на специфіку історичних, національних й культурних особливостей, рівня економічного та політичного розвитку, визначальним фактором функціонування сучасної демократичної, правової держави, а разом із тим і реалізація повноважень органів місцевого самоврядування залежна від положень Європейської хартії місцевого самоврядування.

5. Авторська аргументація запропонованих визначень понять «повноваження органів місцевого самоврядування», «органи місцевого самоврядування», «власні повноваження органів місцевого самоврядування», «делеговані повноваження органів місцевого самоврядування». Так, сформульовано поняття «повноваження органів місцевого самоврядування» як закріплені чинними нормативно-правовими актами права та обов'язки сільських, селищних, міських, районних та обласних рад та їх виконавчих органів реалізовувати власні та делеговані функції та завдання у відповідності до чинного законодавства, у межах визначеної території і визначеного строку, та нести відповідальність за невиконання функцій і завдань місцевого самоврядування.

6. Сучасною є пропозиція автора щодо переходу до електронного урядування на місцевому рівні та дослідження подібної практики в органах місцевого самоврядування зарубіжних країн.

7. У контексті дослідження тенденцій реформування місцевого самоврядування на основі зарубіжного досвіду, автором досліджено процес

та результати реформування у Франції і Польщі, як представників континентальної моделі місцевого самоврядування, а також досліджено досвід Австрії як представника змішаної моделі місцевого самоврядування у частині питань, які б для України були корисними.

8. М. А. Кашишин здійснено порівняльне дослідження повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах, що допомогло запропонувати відповідні законодавчі зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Вищенаведені та інші теоретичні узагальнення, положення, висновки, пропозиції та рекомендації характеризуються науковою новизною і, безумовно, є особистим внеском М. А. Кашишин у розвиток науки муніципального права України.

Аналіз змісту дисертації в цілому свідчить про те, що автором розроблено низку нових теоретичних положень, або удосконалено існуючі знання щодо повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах.

Системною, послідовною та досить логічною уявляється архітектоніка дисертаційного дослідження М. А. Кашишин. Дисертація складається з анотації, вступу, трьох розділів, логічно об'єднаних у десять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків.

У вступі наведено обґрунтування вибору теми дослідження, її актуальність, ступінь її наукової розробки, відповідно до результатів дослідження висвітлено основні положення наукової новизни, практичне значення одержаних результатів, зазначено дані про апробацію матеріалів роботи і публікації результатів дослідження, структуру та обсяг дисертації (ст. 16-27).

Розділ 1 «Науково-теоретична основа, генеза та методологія дослідження повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах» складається із чотирьох підрозділів, присвячених розкриттю поняття та визначенню сутності повноважень органів місцевого

самоврядування в Україні та зарубіжних країнах (ст. 28-48); історії становлення та розвитку повноважень органів місцевого самоврядування в Україні (ст. 49-68); правової доктрини повноважень органів місцевого самоврядування, що зумовило дослідження утворення, становлення, розвитку, функціонування органів місцевого самоврядування загалом, та повноважень таких органів зокрема (ст. 69-72); методології дослідження повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах (ст. 73-85).

Слід погодитись із висновком, що співвідношення понять «повноваження органів місцевого самоврядування» та «компетенція органів місцевого самоврядування» характеризується відсутністю сформованої, єдиної та конкретно визначеної думки науковців щодо кореляції цих понять як частини та цілого (с. 86).

Також наведено аргументи, що органи місцевого самоврядування складають відповідно представницькі органи місцевого самоврядування та виконавчі органи місцевого самоврядування, створені представницькими органами місцевого самоврядування, що є підконтрольними та підзвітними представницьким органам місцевого самоврядування (с. 88).

Розділ 2 «Конституційно-правова регламентація повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах» присвячений конституційно-правовому закріпленню повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах, а саме Австрії, Англії, Канади, Латвії, Литві, Польщі, США, Франції, (ст. 89-123); розкриттю форм реалізації повноважень органів місцевого самоврядування в Україні (підрозділ 2.3).

Такими, що заслуговують увагу, є положення про те, що функціонування органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах чітко регламентовано національним та міжнародним законодавством, що передбачає законодавче розмежування місцевого самоврядування та управління, а також

характеризується наявністю майже в кожній державі світу функціонування разом із органами місцевого самоврядування ще і виконавчих органів (ст. 133).

Також слід відзначити висновок, що основними формами є робота представницьких органів місцевого самоврядування (робота сесій, постійних комісій, робота депутатів тощо) та робота виконавчого органу ради, а факультативними є робота тимчасових слідчих комісій, робочих груп представницького органу місцевого самоврядування тощо.

Розділ 3 «Державний контроль за реалізацією повноважень органів місцевого самоврядування в Україні, їх відповідальність, реформування та удосконалення на основі зарубіжного досвіду» складається з трьох підрозділів, які розкривають державний контроль за реалізацією органами місцевого самоврядування повноважень в Україні (ст. 134-143); особливості юридичної відповідальності органів місцевого самоврядування (ст. 144-149); сучасні тенденції реформування та удосконалення повноважень органів місцевого самоврядування в Україні на основі зарубіжного досвіду: порівняльний аналіз (ст. 150-164).

Нам імпонує наукова позиція автора щодо тенденцій реформування місцевого самоврядування на основі зарубіжного досвіду, адже досліджено процес та результати реформування Франції і Польщі, як представників континентальної моделі місцевого самоврядування, а також досліджено досвід Австрії як представника змішаної моделі місцевого самоврядування у частині питань, які б для України були корисними (ст. 167).

Наукова та практична значущість дисертації М. А. Кащишин, як уявляється, пов'язана з тим, що сформульовані в дисертації наукові положення, висновки й рекомендації упроваджено та можуть бути використані, по-перше, в правотворчій та правозастосовній діяльності – у контексті розроблення проектів змін, доповнень до чинного законодавства, концепцій, правотворчих пропозицій та ініціатив, відповідних проєктів нормативно-правових актів з метою ефективності регулювання повноважень органів місцевого самоврядування на основі зарубіжного досвіду; по-друге, в

освітньому процесі й науково-дослідній діяльності – теоретичні та практичні рекомендації, висновки та пропозиції, сформульовані в даному дослідженні, можуть бути використані для розробки навчальних програм, лекцій, підручників, тестових завдань і дидактичних матеріалів з початкових дисциплін «Конституційне право», «Муніципальне право», «Актуальні проблеми конституційного та муніципального права», «Конституційне процесуальне право», а також під час проведення усіх видів занять із зазначених дисциплін; по-третє, в право-виховній та право-роз'яснювальній діяльності – для правового виховання і підвищення рівня правової свідомості та культури громадян, державних та муніципальних службовців.

Отримані наукові результати щодо вдосконалення регулювання, закріплення та реалізації повноважень органів місцевого самоврядування використовувались при розробці місцевих нормативно-правових актів Київської міської ради під час розробки та прийняття Київською міською радою низки рішень.

Основні положення та висновки дисертаційного дослідження були сформульовані та оприлюднені у 12 публікаціях, серед яких 6 статей - у наукових фахових виданнях України, одна - у міжнародному науковому періодичному виданні, а також п'ять тез виступів на науково-практичних і науково-теоретичних конференціях, круглих столах. Результати дослідження пройшли необхідну апробацію.

Разом з тим, як і будь-яка інша проблемна наукова праця, представлена дисертаційна робота характеризується певними недостатньо обґрунтованими та суперечливими положеннями, що носять дискусійний характер і можуть бути враховані автором в подальших наукових дослідженнях, як за названою так і за будь-якою іншою обраною темою. А саме:

1. Видається спірним твердження автора щодо того, що сьогодні не існує спеціального закону, який би регулював правовий режим комунального майна, зокрема майна спільної власності територіальних громад. Проте,

зважаючи на загальні засади володіння, користування та розпорядження спільною власністю та норми Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» районній і обласній раді, слід реалізовувати право власності на майно за дорученням місцевих рад. Попри це, автор вбачає у цьому проблему, яка потребує вирішення. На переконання автора, районні та обласні ради мають без будь-яких доручень самостійно володіти, користуватись та розпоряджатись комунальним майном, що перебуває на балансі області чи району.

2. Є дискусійним твердження автора про необхідність внесення змін до положення ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо надання права депутатам подавати на розгляд місцевої ради проєкти рішень про затвердження структури їх виконавчих органів та внесення до неї змін. Автор вбачає проблему у тому, що статтею 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачена можливість лише за пропозицією сільського, селищного, міського голови затверджувати структуру виконавчих органів ради. Тобто депутат відповідної ради не може самостійно ініціювати утворення нових чи змінювати структуру діючих структурних підрозділів виконавчого органу. Лише у разі подання депутатом на розгляд ради проєкту рішення, наприклад, про «необхідність створення» певного структурного підрозділу виконавчого органу, а не просто «про створення», у нього виникає можливість бути самостійним ініціатором створення відповідного структурного підрозділу завдяки слову «необхідність» у формулюванні проєкту рішення.

3. Також піддається дискусії визначена автором необхідність в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначити поняття «форми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування» та класифікацію основних та факультативних форм реалізації повноважень органами місцевого самоврядування.

4. У підрозділі 3.2. «Особливості юридичної відповідальності органів місцевого самоврядування» дисертант зробив акцент на вітчизняну

практику відповідальності місцевих рад та сільських, селищних та міських голів. Вбачається, що була би доречною і яскравіше проілюструвала би позицію дисертанта особливість відповідальності органів місцевого самоврядування зарубіжних країн за невиконання чи неналежне виконання закріплених повноважень.

5. Автор досліджуючи власні та делеговані повноваження органів місцевого самоврядування (ст. 94-97) не достатньо уваги приділивши питанню шляхів їх закріплення і можливої їх зміни з делегованих до власних. Під час захисту потребує додаткового обґрунтування позиція автора щодо поділу та закріплення повноважень органів місцевого самоврядування на власні та делеговані, при цьому використовуючи досвід країн світу.

Разом з тим, усі сформульовані у відгуку зауваження мають дискусійний та рекомендаційний характер, сприяють науковій полеміці і не впливають на загальну високу оцінку виконаного дисертаційного дослідження. Їх скоріше можна було б віднести до числа проблемних питань вітчизняної юридичної науки, загалом, а відтак побажань для подальшої роботи дисертанта над обраною темою та проблематикою.

Висновок про відповідність дисертації вимогам МОН України

Зміст дисертації відповідає заявленій дисертантом науковій галузі знань «Право» за спеціальністю 081 – Право, робота пройшла належну апробацію. В цілому рецензоване дисертаційне дослідження є самостійною науковою працею, в якій відсутні порушення академічної доброчесності і поставлені та вирішені ряд теоретичних й практичних завдань, що мають важливе значення для розвитку вітчизняної конституційно-правової науки. Оформлення дисертації в цілому відповідає встановленим вимогам, затвердженим наказом МОН України від 12 січня 2017 року №40.

На підставі зазначеного, можна зробити загальний висновок, сутність якого полягає у твердженні, що за актуальністю, ступенем новизни, обґрунтованістю, науковою та практичною цінністю здобутих результатів,

дисертація Кащишин Марини Артурівни на тему «Повноваження органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз» відповідає вимогам Порядку проведення експерименту з присудження ступеня доктора філософії затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 06 березня 2019 року №167, а її автор – Кащишин Марина Артурівна заслуговує на присудження ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право.

Офіційний опонент -

**доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри історії і теорії
держави та права Запорізького
національного університету**

Л. Г. Удовика

Людмила Удовика Л.Г.

засвідчую

зведений професор



О.Г. Бондар