

ВІДГУК

**офіційного опонента - кандидата юридичних наук, доцента Сінькевич
Олени Василівни на дисертацію Кащишин Марини Артурівни на тему:
«Повноваження органів місцевого самоврядування в Україні та
зарубіжних країнах: порівняльний аналіз», подану на здобуття
наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 - Право**

Ознайомлення з текстом поданого на захист дисертаційного дослідження й наукових праць здобувача, опублікованих за обраною темою, надає змогу зробити наступний висновок.

Актуальність і значущість теми дисертаційного дослідження пояснюється тим, що розвиток демократичного суспільства в сучасній Україні передбачає здійснення управління державою Українським народом, а влада народу, як основна засада прямої демократії, має бути основним підґрунтям існування держави. Реалізація права Українського народу на владу полягає у безпосередній можливості впливу на вирішення питань як загальнодержавного, так і місцевого значення, а відповідно – інституціями місцевого самоврядування. Лише з моменту незалежності, українці стали відроджувати місцеве самоврядування тоді, коли більшість зарубіжних країн вже довгий час займались розбудовою і втіленням ефективної місцевої влади. Тож, запозичивши досвід зарубіжних сусідів, з кожним роком українці розбудовували владу на місцях та відстоювали своє право на безпосереднє вирішення питань місцевого значення, що призвело до удосконалення та зміцнення демократичного суспільства.

Дослідження повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах є актуальним питанням в умовах інтеграції України з Європейським Союзом та вибору шляху децентралізації, адже саме досвід

зарубіжних країн, які ефективно розвивають місцеве самоврядування дозволить зробити висновки про недоліки та переваги реалізації влади на місцях в Україні, а також проаналізувати ефективність та результативність здійснення повноважень органів місцевого самоврядування зарубіжних країн.

На сьогодні українське суспільство є як ніколи активним, адже через форми безпосередньої демократії висловлює занепокоєння рівнем державної влади та влади на місцях, що свідчить про високий рівень громадянського суспільства, ліквідацію байдужості до владних рішень та бажання об'єднуватись і, зокрема, займатись вирішенням містянами власних питань.

У процесі євроінтеграції та децентралізації постає нагальне питання розширення повноважень органів місцевого самоврядування шляхом їх збільшення, як власних повноважень органів місцевого самоврядування, так і делегованих. Розвиток громадянського суспільства в Україні потребує анулювання централізації місцевих проєктів та вирішення місцевих питань центральними органами влади і показує готовність до розширення спектру вирішення питань місцевого значення безпосередньо на місцях.

На наше глибоке переконання, саме місцеве самоврядування сьогодні є інструментом подолання багатьох державних проблемних питань, є поштовхом наближення України до рівня європейських країн у різних сферах життя та механізмом подолання корупції в Україні.

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.

Значущість обраної М. А. Кащишин теми наукового дослідження для розвитку конституційного та муніципального права визначається також тим, що досліджувані в дисертації повноваження органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах сприяють науковому забезпеченню подальшого поглиблення інтеграції України до Європейського Союзу. У цьому аспекті надзвичайно важливими є результати порівняльного

аналізу М. А. Кащишин конституційно-правового закріплення повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах, правотворчої та правозастосовної практики.

Наведені вище положення свідчать про актуальність, витребуваність конституційною практикою на наукову новизну дисертаційного дослідження Марини Артурівни Кащишин на тему: «Повноваження органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз».

Дисертація має безпосередній зв'язок з науковими програмами, планами, темами. Тема дисертаційного дослідження відповідає Пріоритетним напрямкам розвитку правової науки на 2016–2020 рр., затвердженим Постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р., Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. №5/2015; Плану законодавчого забезпечення реформи в Україні, схваленого Постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 р. № 509-VIII. Основним напрямом 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). Тему дисертації включено до переліку тем дисертаційних досліджень, розглянутих і схвалених відділеннями Національної академії правових наук України у 2016 р. (реєстраційний № 104).

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. 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.

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.

Методологічна основа дослідження має цілісний характер і включає в себе відповідні поставленим цілям і завданням сучасні філософські, загальнонаукові та спеціальні методи наукового пізнання. Отже, успішним компонентом роботи М. А. Кащишин слід вважати запропоновану автором методологію дослідження питань, пов'язаних із здійсненням наукового порівняльного аналізу процесів закріплення та реалізації повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах.

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 класифікації та групуванню – систематизувала наукові погляди щодо сутності повноважень органів місцевого самоврядування. Використовуючи історичний та порівняльно-правовий метод, М. А. Кащишин 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. Специфіка завдань дисертаційного дослідження зумовила особливе значення системно-структурного методу аналізу при з'ясуванні видів та форм реалізації повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах. Комплексне застосування сучасних методів правових досліджень дозволило автору сформулювати низку нових наукових положень та висновків.

Про цілісність представленого дисертаційного дослідження свідчить структура дисертації, яка характеризується системністю й логічною послідовністю. Як і належить ґрунтовній кваліфікаційній науковій праці, дисертаційне дослідження розпочинається зі вступу, містить у собі три розділи, що композиційно складаються з десяти підрозділів. До кожного з розділів подано відповідні висновки, наприкінці роботи сформульовано загальні висновки, а також список використаних джерел (196 найменувань) і додатки.

Зокрема, як свідчить зміст роботи, в ході наукового пошуку, відповідно до законів формальної та діалектичної логіки, у першому розділі було здійснено ґрунтовний огляд понятійно-категоріального апарату теми наукового дослідження, у результаті якого автором було запропоновано власне визначення поняття «повноваження органів місцевого самоврядування» (с. 27-48 *дисертації*), розкрито генезу повноважень органів місцевого самоврядування в Україні (с. 48-67 *дисертації*), визначено повноваження органів місцевого самоврядування у правовій доктрині (с. 67-72 *дисертації*) та наведено методологію дослідження повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах (с. 72-85 *дисертації*).

У другому розділі дисертаційної роботи автором було здійснено ґрунтовне дослідження конституційно-правового закріплення повноважень органів місцевого самоврядування (с. 88-110 *дисертації*) та конституційно-правове закріплення повноважень органів місцевого самоврядування зарубіжних країн (с. 110-123 *дисертації*), а також автором було запропоновано у другому розділі дисертаційної роботи дослідження форм реалізації повноважень органів місцевого самоврядування в Україні (с. 110-123 *дисертації*).

У третьому розділі дисертаційного дослідження автор приділив увагу питанням державного контролю за реалізацією органами місцевого самоврядування повноважень в Україні (с. 133-143 *дисертації*), особливостей юридичної відповідальності органів місцевого самоврядування (с. 143-149 *дисертації*) та сучасних тенденцій реформування та удосконалення повноважень органів місцевого самоврядування в Україні на основі зарубіжного досвіду (с. 149-164 *дисертації*).

Вищезазначене свідчить про логічну послідовність дисертаційного дослідження М. А. Кащишин. Дисертантом було обрано вдалу архітектоніку, яка дозволила всебічно та послідовно розкрити обрану проблематику.

Практичне значення дисертації передбачається передусім у тому, що М. А. Кащишин здійснила порівняльний аналіз реалізації повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах, зокрема Федеративної Республіки Німеччина, Австрії, Франції, Німеччини тощо, та запропонувала перейняти Україні ефективний зарубіжний досвід (с. 149-164 *дисертації*). Отже, існує можливість використання наукових доробок для удосконалення реалізації та закріплення повноважень органів місцевого самоврядування, адже дисертація містить ґрунтовний аналіз всього спектру повноважень органів місцевого самоврядування задля підвищення ефективності регулювання повноважень органів місцевого самоврядування. Отримані наукові результати щодо вдосконалення реалізації повноважень органів місцевого самоврядування використовувались при розробці

нормативно-правових актів Київської міської ради та прийнятті нею низки рішень.

Крім цього, основні положення та висновки дисертації можуть бути корисними органу законодавчої влади - Верховній Раді України- у контексті висвітлених пропозицій змін до законодавства у сфері регулювання повноважень органів місцевого самоврядування в Україні, зокрема, та на основі зарубіжного досвіду загалом; Кабінету Міністрів України - у контексті розробки програм, положень, інструкцій щодо врегулювання питань місцевого значення.

Таким чином, дисертаційне дослідження М.А. Кащишин має високу цінність не тільки для науки, але й для практики українського державотворення.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій дисертації, їх достовірність та новизна.

Наукові положення, висновки і рекомендації сформульовані дисертантом з належним ступенем достовірності та обґрунтованості, що вимагається від такого роду досліджень, у своїй переважній більшості мають переконливий характер. Поставлені автором завдання дисертаційного дослідження у цілому розкриті. Наукова новизна визначається також досягнутою у процесі вирішення поставлених завдань положеннями, які запропоновані автором особисто.

М. А. Кащишин здійснено порівняльне дослідження повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах, що допомогло запропонувати законодавчі зміни: обґрунтовано пропозиції щодо зміни положення статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»; п. 15 ч. 1 ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»; ч. 1 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»; статті 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» тощо.

Достовірність та наукова обґрунтованість положень, висновків і рекомендацій, сформованих у дисертації М. А. Кащишин, визначається

використанням значної інформаційної бази за темою дисертації, в тому числі нормативно-правових актів, які стосуються повноважень органів місцевого самоврядування, монографій, численних наукових публікацій вітчизняних та зарубіжних вчених-правників, офіційних інформаційних ресурсів, нормативно-правових актів зарубіжних країн тощо.

Зміст дисертації в цілому характеризується досить високим науково-методологічним рівнем вирішення поставлених завдань.

Дисертаційне дослідження М. А. Кащишин дало можливість виокремити ряд висновків, положень, пропозицій та рекомендацій, що заслуговують на увагу науковців і правознавців-практиків.

Автором, зокрема, вперше здійснено порівняльне дослідження повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах, що допомогло запропонувати відповідні законодавчі зміни; запропоновано ввести в законодавчий обіг поняття «політичний інтерес» як підставу прийняття рішень органами місцевого самоврядування, відходячи від законодавчої процедури. Прикладом використання такого поняття може стати скасування попередньо прийнятого рішення органами місцевого самоврядування, що несе індивідуальний характер, однак є загрозою для громади, яка уповноважила орган місцевого самоврядування на виконання ним своїх повноважень.

Вагоме значення для подальшого розвитку науки конституційного і муніципального права мають положення дисертації М. А. Кащишин, в яких доведено, що тенденції 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.

Автором аргументовано, що має місце 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. Заслугують підтримки і вбачаються обґрунтованими запропоноване визначення поняття «повноваження органів місцевого самоврядування» та наведені ознаки відповідних повноважень й критерії класифікації повноважень органів місцевого самоврядування в Україні.

Цікавим видається висновок автора щодо необхідності визначення громадського контролю як найефективнішого у контексті контролю за реалізацією органами місцевого самоврядування повноважень, адже останній здійснюється через такі форми, як громадські слухання, громадська експертиза, створення громадських рад, а також участь громадськості у роботі колегіальних органів при органах влади, що зі свого боку надасть впевненості громаді щодо захисту власних інтересів, ефективності та результативності використання державних ресурсів.

Заслугує на увагу висновок автора про наявність в Україні більш чіткого і одночасно простого розподілу представницьких органів місцевого самоврядування, ніж у Польщі, адже українське законодавство закріплює чітко сільську, селищну та міську, районну та обласну ради. В той же час польське законодавство у вигляді гмін іноді передбачає сільську раду, іноді - районну у місті, а іноді - й міську раду, що, на думку автора, є негативним показником. На сьогодні Польща налічує 1566 сільських гмін, 608 - сільсько-міських та 305 міських гмін, з них - 66 міст на правах повіту, що, на думку М.А. Кашишин, викликає ризик плутанини організаційно-правової форми і назви органу місцевого самоврядування навіть з боку польських громадян.

Варто приділити увагу висновку М. А. Кашишин щодо того, що порівняльний аналіз реформування повноважень органів місцевого самоврядування Франції і України є дуже важливим сьогодні, адже українські

реформатори схилиються до значної децентралізації влади шляхом надання рекомендацій утворення якомога більшої кількості органів місцевого самоврядування, а Франція сьогодні виправляє таку помилку, зливаючи комуни, адже дана країна стикнулася із проблемою сильного роздроблення територіальних громад, зменшення фінансової спроможності, нерівності розподілу між комунами ресурсів, дублювання процесуально-процедурних повноважень між комунами, відсутністю чітких меж компетенцій муніципальних органів тощо.

Повнота викладення положень дисертації в роботах, опублікованих автором. Основні положення та висновки дисертаційного дослідження відображено в дванадцяти публікаціях, серед яких шість статей - у наукових фахових виданнях України, одна - у міжнародному науковому періодичному виданні, а також п'ять тез виступів на науково-практичних, науково-теоретичних конференціях та круглих столах. Результати дослідження пройшли необхідну апробацію. Дисертація виконана і обговорена на кафедрі конституційного права та прав людини Національної академії внутрішніх справ.

Оцінюючи дисертаційне дослідження М. А. Кащишин в цілому позитивно, зазначимо окремі науково-теоретичні та практичні положення, висновки автора, які мають дискусійний характер, не сприймаються однозначно чи потребують додаткових аргументів для підтвердження їх обґрунтованості.

1. За результатами дисертаційного дослідження пропонується внести зміни до статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» з метою надання можливості представницькому органу місцевого самоврядування формувати структуру виконавчого органу місцевого самоврядування. Однак, у відповідності до статті 51 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільська, селищна, міська рада формують органи виконавчої влади відповідної ради на строк її повноважень. То ж у чому

полягатиме ефективність визначеної пропозиції щодо внесення зміни до законодавства, чи не призведе це до дублювання законодавчих норм?

2. У дисертаційному дослідженні запропоновано внести зміни до ч. 1 статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та надати можливість радам скасовувати раніше прийняті рішення. У чому полягає необхідність визначеної правки до закону? І з якою метою пропонується надати право скасовувати місцеві нормативно-правові акти тоді, коли це повноваження суду.

3. У третьому розділі дисертаційного дослідження розглядається питання тенденцій реформування повноважень органів місцевого самоврядування зарубіжних країн. Однак, автор оминає важливі питання щодо того, які негативні та позитивні риси функціонування органів місцевого самоврядування слід було б виокремити, спираючись на досвід зарубіжних країн.

4. Зважаючи на положення дисертаційного дослідження, по тексту роботи зустрічається позиція підтримки автором електронного урядування на місцевому рівні, однак, не зазначено, у чому вбачаються переваги запровадження даного способу реалізації повноважень органами місцевого самоврядування.

Проте, зазначені зауваження жодним чином не знижують загальної позитивної оцінки дисертаційного дослідження М. А. Кащипин, а можуть стати підґрунтям наукової дискусії та напрямками подальших наукових розвідок.

Дисертація є самостійним дослідженням. Викладені в ній положення, винесені на захист, розроблені автором особисто. Здобувач володіє сучасною методологією наукових досліджень. Дисертація написана граматично вірно і достатньо лаконічно, з використанням загальноприйнятої наукової термінології. На використані джерела і результати інших авторів зроблені коректні посилання. Бібліографічний опис цитувань в дисертаційній роботі складено у відповідному вигляді.

З аналізу змісту тексту дисертації офіційним опонентом вбачається дотримання здобувачем вимог академічної доброчесності у повному обсязі, що підтверджується наступним.

Дисертаційне дослідження М. А. Кащишин містить посилання на згадані автором у тексті джерела інформації у разі використання ідей, розробок, тверджень, відомостей; дотримано вимоги норм законодавства про авторське право; надано повну й достовірну інформацію про результати наукової діяльності, а також використані методики досліджень.

У рецензованій дисертації не виявлено ознак академічного плагіату, самоплагіату, фабрикації, фальсифікації та інших порушень, що могли б поставити під сумнів самостійний характер виконаного автором дисертаційного дослідження. Підсумовуючи вищенаведене, дисертація, представлена Мариною Артурівною Кащишин, є самостійним завершеним науковим дослідженням, в якому отримані нові науково обґрунтовані результати, спрямовані на вирішення наукового завдання, що має істотне значення для розвитку української науки конституційного та муніципального права й правозастосування.

На підставі викладеного вище, можна зробити загальний висновок, що дисертаційне дослідження Марини Артурівни Кащишин на тему «Повноваження органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз» є завершеною новаційною науковою працею. За обґрунтованістю вибору теми дослідження, науковою новизною і практичним значенням одержаних результатів робота Марини Артурівни Кащишин відповідає вимогам Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у вищих навчальних закладах (наукових установах), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 року № 261 (зі змінами і доповненнями від 03 квітня 2019 року № 283), 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**, за

результатами публічного захисту, заслуговує на присудження наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право.

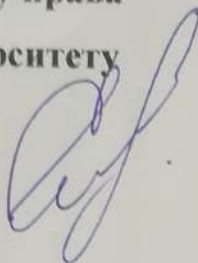
Офіційний опонент -

кандидат юридичних наук, доцент кафедри

конституційного права Інституту права

Київського національного університету

імені Тараса Шевченка



Сінькевич О. В.

19.11.2020 р.

Підпис засідача
ВЧЕРНЬ СЕКРЕТАР НДЧ
КАРАУЛЬНА Н. В.
19.11.2020 р.

