

ВІДГУК
офіційного опонента
доктора юридичних наук, професора
БАТАНОВА Олександра Васильовича
на дисертацію ОЛЕКСЮК Вікторії Петрівни
на тему «Територіальна громада
як суб'єкт адміністративних правовідносин»,
подану на здобуття ступеня доктора філософії
зі спеціальності 081 «Право»
галузі знань 08 «Право»

Актуальність теми дисертації. Дисертаційне дослідження В. П. Олексюк на тему: «Територіальна громада як суб'єкт адміністративних правовідносин» присвячене актуальним не лише з позиції конституційного та муніципального права, а і з точки зору адміністративно-правової науки та теорії адміністративістики, а також практики формування та функціонування інститутів адміністративного права в умовах українського сьогодення проблемам адміністративної правосуб'єктності територіальних громад в Україні.

Еволюція демократичної державності в сучасному світі переконливо підтверджує, що до числа абсолютних конституційних цінностей відноситься муніципалізм – система муніципальних ідей та фундаментальних принципів місцевого самоврядування, порядок його організації та функціонування, сукупність інститутів, що забезпечують реалізацію і захист прав людини на локальному рівні, а також механізми, які традиційно використовуються з метою обмеження державної влади.

Муніципалізм оцінюється як історично еволюційний і закономірний етап лібералізації та демократизації суспільно-політичного життя цивілізованих держав, що детермінується об'єктивними потребами розвитку соціуму і необхідністю вироблення гарантів соціального функціонування. Це об'єктивно

необхідний процес функціонування цивілізованих демократичних держав на основі принципів верховенства права і визнання людини, її прав і свобод найвищою соціальною цінністю. У цьому аспекті і варто розуміти зафіксований у Європейській Хартії про місцеве самоврядування мотив її прийняття: «охорона і посилення місцевого самоврядування в різних країнах Європи є важливим внеском у розбудову Європи на принципах демократії і децентралізації влади».

Розв'язання багатьох проблем теорії та практики сучасного муніципалізму нерозривно пов'язане з дослідженням організаційних та функціональних проявів життєдіяльності людини за місцем проживання. Оскільки муніципальна влада, передусім, є наслідком самоорганізації, самодіяльності, самодисципліни місцевих жителів, то її становлення та функціонування як цілісної системи має відбуватися, передусім, у первинних ланках суспільства. Однією з форм самоорганізації соціальних систем (у тому числі – муніципальних) є територіальні самоврядні спільноти. Дані соціальні системи є найменшими соціальними одиницями територіального типу. Зовнішньо формальним виразом асоціацій мешканців певних населених пунктів є територіальні громади – первинні суб'єкти муніципальної влади та суб'єкти права, у тому числі й адміністративного права.

У юридичній літературі, у тому числі й насамперед адміністративно-правовій, вивчення феномену територіальної громади, незважаючи на наявність доволі серйозних наукових досліджень, на жаль, має епізодичний характер та є фактично не витребуваним у практиці вітчизняного законотворення. Доцільність як загальнотеоретичного, так і галузевого, у тому числі й адміністративно-правового, обґрунтування статусу територіальних громад визначається необхідністю мати науково-обґрунтовану систему знань про даний інститут сучасного муніципалізму, які не лише дадуть змогу побудувати стійку правову базу, на основі і в межах якої має конкретизуватися їх правове становище, а й створити правові умови для інституціоналізації муніципальної влади в Україні.

Вважаємо, що усвідомлення феномена територіальної громади як первинного суб'єкта муніципальної влади неможливе як без комплексного аналізу характерних ознак таких соціальних та політико-правових інститутів, так і особливостей його галузевої, у тому числі й адміністративно-правової, правосуб'єктності. При цьому слід мати на увазі, що такий аналіз повинен проводитися не лише за формально-атрибутивними критеріями (наприклад, демографічна структура, характер спілкування всередині спільноти, її географічні розміри), а й за змістовими, функціонально-телеологічними, праксеологічними, компетенційними тощо.

Адже, відносно предмету дослідження, як з позиції конституційного та муніципального права, так і адміністративного права, термін «територіальна громада» означає не просто сукупність людей, а природну форму об'єднання місцевих жителів, які проживають на певній території та вступають у певні юридично-значущі зв'язки один з одним. Це реальний суб'єкт права, який має відповідні функції, компетенцію, відповідальність тощо. Доктринальне осмислення поняття територіальної громади не лише з позиції конституційного та муніципального права, а й адміністративного права, дозволяє вийти за рамки правового (нормативно-легального) підходу, що забезпечує великі можливості для розкриття та розуміння природи муніципальної влади та сформулювати основні ознаки таких соціальних спільнот як суб'єктів правовідносин, у тому числі й адміністративно-правових.

Подібна теоретико-правова деталізація містить у собі аксіологічну характеристику муніципальної влади як складного, багатогранного соціального та правового явища, її місце та значення у громадському та конституційному механізмі, орієнтує на забезпечення поточної публічно-управлінської взаємодії, на регулювання зовнішніх сторін місцевого самоврядування (виділення територіальних громад як первинних суб'єктів самоврядування, встановлення чітких просторових меж компетенції муніципальних органів та інших суб'єктів місцевого самоврядування, диференціацію прав колективів місцевих жителів та органів місцевого самоврядування як похідних від них суб'єктів – правопредставників своїх громад).

Комплексний адміністративно-правовий аналіз характерних якісних рис територіальних громад дає змогу показати правову природу цих спільнот з позиції публічно-управлінських відносин. Адже територіальна громада є самоврядним соціальним осередком, формування та оптимальне функціонування якого стане не тільки чинником організації ефективної моделі організації муніципальної влади та побудови громадянського суспільства, а і передумовою правової та сервісної держави в Україні.

У зв'язку з цим, можна зробити висновок про обґрунтованість та безумовну актуальність теми дисертаційного дослідження, яку обрала В. П. Олексюк.

Представлена до захисту В. П. Олексюк дисертація має на меті найбільш повно та комплексно, через призму адміністративно-теоретичного аналізу, дослідити теоретичні аспекти та практичні проблеми реалізації адміністративно-правового статусу територіальної громади в Україні.

Недостатній ступінь розроблення теоретико-методологічних, конституційно-правових, муніципально-правових та адміністративно-правових підходів щодо питання реалізації правосуб'єктності територіальної громади в Україні свідчить про об'єктивну необхідність подальшого дослідження зазначеної наукової проблеми. Ґрунтовне вивчення цієї матерії має не лише теоретико-пізнавальне, але і яскраво виражене прикладне значення, даючи змогу здійснювати пошук ідей та механізмів щодо вирішення питання удосконалення законодавства про місцеве самоврядування в Україні.

Досягнення вказаної мети обумовило постановку та послідовне вирішення цілого ряду теоретичних та прикладних завдань, а також напрацювання та перевірку робочих гіпотез, що знайшло своє відображення як у завданнях, які авторка запланувала вирішити у ході дослідження, так і положеннях, які вона представила до захисту та висновках, зроблених за результатами свого наукового пошуку.

Про актуальність обраної теми дисертаційного дослідження В. П. Олексюк свідчить також її зв'язок з науковими програмами, планами, темами, грантами. Наукове дослідження безпосередньо пов'язане з тематикою

наукових досліджень Національного університету біоресурсів і природокористування України, зокрема темою «Механізм державної влади в правовій державі» (номер державної реєстрації 0115U006024), в межах якої здобувачкою розроблено рекомендації в своїй діяльності.

З огляду на викладене, а також, зважаючи на відсутність спеціальних монографічних наукових праць із досліджуваної проблематики, в яких висвітлюються адміністративно-правові аспекти реалізації правосуб'єктності територіальних громад, необхідність реформування діючого законодавства у зазначеній сфері та активізації відповідної законопроектної роботи, тема дисертаційного дослідження В. П. Олексюк є актуальною та своєчасною.

Ступінь обґрунтованості та достовірності наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, обумовлені тим, що мета і завдання дослідження, обрана дисертанткою методологія, сформульовані пропозиції і висновки є належним чином обґрунтовані з точки зору вимог, висунутих до кваліфікаційних праць такого рівня, що дозволило авторці всебічно розкрити обрану проблематику, запропонувавши хоч і дискусійний, але доволі оригінальний погляд на проблеми адміністративної правосуб'єктності територіальних громад.

Дисертаційне дослідження складається з анотації, вступу, містить у собі три розділи, що композиційно складаються з восьми підрозділів. До кожного з розділів подано відповідні висновки, наприкінці роботи сформульовано загальні висновки, список використаних джерел складається з 170 найменувань, робота містить додатки.

Новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертація є одним із перших комплексних досліджень проблем адміністративної правосуб'єктності територіальних громад в Україні. Результатам дисертаційного дослідження В. П. Олексюк притаманний належний рівень наукової новизни. Положення з різним ступенем наукової новизни містяться у всіх трьох розділах дисертації.

Серед вагомих елементів наукової новизни, які характеризують отримані в дисертаційному дослідженні результати, доцільно наголосити на таких положеннях:

1. Розуміння територіальної громади як єдності жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільного об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр, яка представляє собою спільноту осіб, що мають властивий адміністративним правовідносинам публічний інтерес місцевого значення – якнайповніше задоволення соціальних, культурних, релігійних, екологічних, інфраструктурних, економічних потреб з урахуванням специфіки громади, що виражається в географічних, історичних особливостях, переконаннях і уявленнях місцевих жителів про те, яким повинно бути належне регулювання питань місцевого значення.

2. Визначення компетенції територіальної громади у регулюванні адміністративних правовідносин місцевого значення, яка представляє собою комплекс питань, віднесених до відання як безпосередньої діяльності членів територіальної громади (місцевий референдум, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання, діяльність органів самоорганізації населення) так і питання, віднесені до компетенції сільських, селищних, міських рад, їх виконавчих органів, сільського, селищного, міського голови, районних та обласних рад, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

3. Визначення ролі територіальної громади в адміністративних правовідносинах як особливого суб'єкта, що не наділений суверенітетом державної влади, що характерно для переважної більшості адміністративних правовідносин, але в силу визнання Конституцією України за територіальною громадою особливого роду адміністративної суб'єктності, яка передбачає публічне адміністрування справами місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

4. Визначення істотною частиною адміністративної правосуб'єктності територіальної громади факту здійснення виконавчими органами сільських, селищних, міських рад делегованих повноважень з публічного адміністрування питань, початково визначених, як прерогатива державної влади, проте іманентно і невідчужувано, без можливості відмови від їх здійснення, закріплених за відповідними органами місцевого самоврядування. На думку дисертантки, така форма правосуб'єктності територіальної громади є похідною від правосуб'єктності органів державної виконавчої влади і наданий територіальним громадам як певного роду додаткове навантаження на їх організаційну інфраструктуру з міркувань оптимізації публічного адміністрування на місцях, проте законодавцем зафіксована особлива делегована роль таких повноважень в компетенції територіальних громад, що не виключає перекладення їх в майбутньому на іншого суб'єкта, що не буде вважатися звуженням компетенції і позбавленням територіальної громади повноважень.

5. Розуміння того, що структура повноважень територіальної громади в адміністративних правовідносинах визначається складною організацією структури місцевого самоврядування в Україні, внаслідок чого є групи повноважень, які реалізуються різними суб'єктами і входять до різних компетенційних груп. Це дало дисертантці можливість говорити про власні адміністративні повноваження територіальної громади, які реалізуються шляхом проведення місцевого референдуму, загальних зборів громадян, місцевих ініціатив, повноважень сільських, селищних міських рад, повноважень районних та обласних рад у вирішенні спільних питань територіальних громад.

6. Висновок, щодо адміністративних правовідносин з розвитку територіальної громади, насамперед, відносяться відносини з управління майном і фінансовими ресурсами, регулювання економічної діяльності на території громади, управління в гуманітарній і соціальній сферах. Такі відносини, на думку дисертантки, є адміністративними за своєю суттю,

якщо вони ґрунтуються на владі і підпорядкуванні й складаються в сфері публічного управління на місцевому рівні.

7. Висновок, що в адміністративних правовідносинах розвитку територіальна громада бере участь як суб'єкт адміністративних правовідносин через представницькі і виконавчі органи, здійснення прямої участі в адміністративних правовідносинах в даному разі неможливе і недоцільне, за виключенням того, коли відносини розвитку є настільки важливими, що набувають статусу організаційно-установчих і виносяться в такому вигляді на місцевий референдум. На думку дисертантки, в усіх інших випадках, включаючи загальні збори громадян, громадські слухання, місцеві ініціативи в яких задіяні жителі громади, участь у адміністративних відносинах бере представницький орган.

8. Розуміння того, що детальне визначення підстав і меж адміністративної правосуб'єктності територіальної громади і її органів, включаючи розмежування з адміністративною правосуб'єктністю держави і органів виконавчої влади, включно з визначенням доктринальної різниці між територіальною громадою і державою, з позицій того, що носієм державної влади є Український народ, а суб'єктами публічного адміністрування є держава і територіальні громади, що є похідними від держави суб'єктами адміністративного права і реалізують місцевий публічний інтерес одночасно зі здійсненням делегованих повноважень державної влади, не протиставляючи, а поєднуючи ці два ключові елементи власної адміністративної правосуб'єктності тощо.

Рівень виконання поставленого наукового завдання та оволодіння здобувачкою методологією наукової діяльності. Метою дослідження є формування цілісного наукового уявлення про територіальну громаду, як суб'єкта адміністративних правовідносин.

Для досягнення зазначеної мети здобувачкою виконано такі завдання: 1) розкрито зміст поняття компетенції територіальної громади у регулюванні адміністративних правовідносин місцевого значення; 2) визначено комплекс правових засад і форм правосуб'єктності територіальної громади

в адміністративних правовідносинах; 3) окреслено повноваження територіальної громади в адміністративних правовідносинах; 4) виокремлено і охарактеризовано зміст організаційних адміністративних правовідносин в діяльності територіальної громади; 5) виокремлено і охарактеризовано адміністративні правовідносини з розвитку територіальної громади; 6) проаналізовано і охарактеризовано зміст адміністративних правовідносин контролю та відповідальності в діяльності територіальної громади; 7) висвітлено низку домінуючих зарубіжних моделей територіальної громади як суб'єкта адміністративних правовідносин; 8) внесено низку оригінальних, хоча й далеко не безспірних, пропозицій щодо удосконалення концепції територіальної громади як суб'єкта, що здійснює публічне адміністрування у формах місцевого самоврядування та реалізації делегованих повноважень державної влади тощо.

Ефективне виконання зазначених завдань відбулося завдяки відповідній методології. Для досягнення поставленої мети та реалізації завдань дослідження використано загальнонаукові та спеціальні методи пізнання державно-правових явищ, в числі яких комплексний аналіз, що використовувався при побудові структури та змісту дослідження, завдяки чому стало можливим розділити дослідження на логічно взаємопов'язані структурні елементи; діалектичний філософсько-загальнонауковий метод, завдяки якому були отримані висновки, що надали можливість внести пропозиції щодо удосконалення адміністративних правовідносин за участі територіальної громади; герменевтичний метод використовувався для аналізу текстів науковців різних часових проміжків з метою уявлення про еволюцію наукової думки у взаємозв'язку з об'єктивним станом законодавства на момент висловлення наукових переконань і поглядів; порівняльно-правовий метод використаний для аналізу правовідносин в зарубіжних країнах; формально-юридичний метод використаний для аналізу норм права, що регулюють адміністративні правовідносини за участі територіальної громади у їх взаємозв'язку і співвідношенні тощо.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони містять практичні рекомендації щодо удосконалення правового інституту адміністративної правосуб'єктності територіальних громад в Україні та можуть бути використані, по-перше, у науково-дослідній діяльності – для подальших наукових досліджень у сфері адміністративного, муніципального права та публічного управління і адміністрування; по-друге, у законотворчій діяльності – при підготовці відповідних законопроектів; по-третє, у практичній діяльності органів місцевого самоврядування – при розробленні й удосконаленні нормативно-правових актів; по-четверте, у навчальному процесі – під час підготовки підручників, навчальних посібників, курсів лекцій тощо.

Особистий внесок здобувачки. Дисертація є самостійною особисто виконаною науковою працею, в якій викладено авторські підходи щодо вирішення важливого наукового завдання – формулювання авторської концепції адміністративної правосуб'єктності територіальної громади. Наукові положення, висновки та рекомендації, які виносяться на захист отримано авторкою самостійно. З опублікованих у співавторстві наукових праць в дисертації використано лише ті ідеї та положення, які є результатом особистих досліджень здобувачки. В роботах, виконаних у співавторстві, зрозуміло та чітко виділено, у чому полягає особистий внесок здобувачки.

Наукові результати дисертаційного дослідження свідчать, що розвиток сучасного адміністративного та муніципального права супроводжується дискусією з приводу багатьох питань теорії та практики місцевого самоврядування, в тому числі й насамперед щодо адміністративної правосуб'єктності територіальної громади.

Повнота викладення в опублікованих працях положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, відповідає вимогам МОН України. Основні положення й результати дисертаційного дослідження опубліковано у 5 наукових працях здобувачки, з яких 2 статті у наукових фахових виданнях України, стаття у науковому виданні, включеному

до міжнародних наукометричних баз даних Scopus та/або Web of Science Core Collection, стаття у науковому виданні іншої держави, теза наукової доповіді.

Оформлення дисертаційного дослідження. Дисертація оформлена відповідно до нормативних вимог і стандартів, які передбачені до такого роду праць. Робота написана державною мовою, науковим, літературним стилем. Текст дисертації позбавлений граматичних та орфографічних помилок, а також технічних недоліків. Основні положення, висновки, пропозиції та рекомендації, зазначені в роботі, в цілому характеризуються аргументованістю, логічністю, послідовністю виконання та системним підходом до предмету дослідження.

Структура дисертації побудована логічно, розділи і підрозділи взаємопов'язані між собою. Структура повністю відповідає цілям та завданням дослідження, що дозволяє послідовно розглянути проблемні питання, визначені авторкою.

Авторка послідовно виклала матеріал, правильно співвідносячи загальні і конкретні питання, сформулювала необхідні для концептуального розуміння її позиції наукові дефініції. Вибрана структура дисертації дозволила авторці послідовно та систематично проаналізувати широкий спектр питань, що стосуються адміністративної правосуб'єктності територіальної громади в Україні.

Дотримання академічної доброчесності. Аналіз дисертації та наукових публікацій В. П. Олексюк, у яких висвітлено основні наукові результати дисертації, не дає підстав констатувати допущення нею порушень академічної доброчесності (академічного плагіату, самоплагіату, фабрикації, фальсифікації). Дисертація виконана самостійно з поетапною публікацією проміжних результатів дослідження, що відображені авторкою у наукових статтях, кількість і якість яких відповідає вимогам щодо публікацій. На всі публікації здобувачки є посилання в тексті роботи, що належним чином оформлені в алфавітному порядку.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. Оцінюючи дисертаційне дослідження В. П. Олексюк, необхідно вказати на наявність низки дискусійних моментів, які мають своїм наслідком **такі зауваження:**

1. Дискусійною є позиція дисертантки щодо обґрунтування «за територіальною громадою особливого роду адміністративної суб'єктності», яка полягає в тому, що «джерелом організуючої і впорядковуючої ролі територіальної громади є її походження від державної влади, а дієвість цієї ролі забезпечується використанням державного примусу, при збереженні громадою ролі самостійного суб'єкта адміністративного права, в тому числі здатності органів місцевого самоврядування територіальної громади бути позивачем і відповідачем в адміністративних судах». На думку дисертантки, «така форма суб'єктності, тим не менше, не є делегованою, не походить від державної виконавчої влади, проте і не складає собою самостійної муніципальної влади, яка б виступала протипагою державній владі, як інколи помилково вказується в літературі» (с. 64–65 дисертації).

На наш погляд, такий радикальний державницький підхід щодо «адміністративної правосуб'єктності територіальної громади» значною мірою є концептуально суперечливим та таким, що нівелює роль і значення муніципального права як самостійної галузі права, що має свої принципи, предмет і методи правового регулювання, специфічну систему, джерела, функції. Насамперед, це обумовлено процесами становлення, розвитку, організації та функціонування муніципальної влади як окремого виду публічної влади, а також процесами реалізації та гарантування муніципальних прав людини. Вважаємо, що вектор формування муніципального права як самостійної галузі права визначив як факт конституційного визнання місцевого самоврядування, становлення міжнародних муніципальних стандартів та їх рецепції у національному законодавстві, розвиток муніципальної статутної нормотворчості тощо, так і, насамперед, перманентні процеси формування правосуб'єктності територіальної громади й її муніципально-правового статусу. Сьогодні це особливо актуально, коли в умовах глобалізації радикально змінюється матерія правових відносин та сфера пошуку інноваційних форм, моделей, смислів правовідносин починає поступово переміщуватися із сфери державності (з характерним для неї етатизмом та патерналізмом) в сферу місцевого самоврядування

та муніципальної демократії (з властивими муніципальному праву принципами демократії, субсидіарності й ідеями прав і вольностей територіальних громад).

2. У системному зв'язку з першим зауваженням слід розглядати й наступні дискусійні позиції, які відстоює В. П. Олексюк. Насамперед, йдеться про положення, суть яких зводиться до пропозицій щодо «реформування правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні, які спрямовані на зміщення акцентів з органів місцевого самоврядування на громаду, яка є джерелом легітимності органів місцевого самоврядування, віднесення муніципального права до інститутів адміністративного права, введення принципу самоорганізації громад для підкреслення їх низової легітимності – відповідності публічного інтересу жителів щодо об'єднання у визначених ними самими межах, прискорення запровадження інституту префектів одночасно з згортанням районних державних адміністрацій, визнання так званих «делегованих» повноважень щодо здійснення державної влади внутрішньо притаманними територіальній громаді згідно її дуалістичної природи як суб'єкта адміністративного права, що реалізує місцевий публічний інтерес шляхом публічного адміністрування місцевих справ у формах місцевого самоврядування і державної влади на місцях» (с. 25 дисертації).

Підтримуючи пропозицію В. П. Олексюк щодо необхідності посилення правосуб'єктності територіальної громади та відповідної модернізації профільного законодавства про місцеве самоврядування, вважаємо при цьому доволі парадоксальними висновки дисертантки як щодо віднесення муніципального права до інститутів адміністративного права, так і щодо дуалістичності природи територіальної громади як суб'єкта адміністративного права. Принаймні акцентуючи увагу на проблемах щодо подолання «радянської спадщини централізованого управління розвитком територіальних громад», необхідності «перетворення територіальної громади з учасника управління на його первинного суб'єкта», стверджуючи, що «в ідеалі слід прагнути до принципу максимальної самоорганізації громад», а також підкреслюючи, що громадівський «підхід до визначення кола суб'єктів права на місцеве самоврядування обумовлений історично», проте «радянське минуле спотворило

цю систему, і децентралізація і збирання та укрупнення громад покликане виправити тоталітарні викривлення адміністративно-командної системи», у тому числі тому, що «публічний інтерес є доволі динамічним явищем», а «місцевий рівень є найважливішим компонентом формування стійкого інституту влади в країні» (с. 36, 37, 38, 39 дисертації), В. П. Олексюк, водночас фактично, з одного боку, заперечує «специфічність» суб'єктності територіальної громади (с. 46 дисертації), з другого боку, вказує, що територіальні громади є «ключовим елементом структури місцевого самоврядування, який сприяє розвитку демократії, ефективного управління та залучення громадян до процесу вирішення місцевих питань» (с. 133 дисертації), а з третього боку, підтримує абсолютно неприйнятний не лише з точки зору класичних теорій місцевого самоврядування, а і його принципів, зафіксованих у Конституції України та Європейській хартії місцевого самоврядування, концепт, згідно якого «виконавчі органи місцевих рад на організаційному рівні входять одночасно до системи місцевого самоврядування (та до системи органів місцевого самоврядування), а також до системи органів державного управління», а «державна влада «заповнює» виконавчими органами місцевих рад орган державної виконавчої влади на рівні міста, села, селища, примусово включаючи виконавчі органи місцевих рад до системи органів державного управління відповідного рівня» (див., зокрема Сандул Я. М. Виконавчі органи місцевих рад як суб'єкти адміністративного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Одеса, 2015. С. 8–9).

3. Допускаючи, що «колись територіальні громади інституційно доростуть до виконання майже всіх державних функцій на своїй території, які тільки можна децентралізувати» (с. 58 дисертації), В. П. Олексюк робить у фіналі своєї дисертації, як на наше переконання, ключові з точки зору її бачення проблем співвідношення адміністративного та муніципального права висновки та вносить відповідні пропозиції теоретичного та прикладного характеру.

Останні полягають, зокрема, у наступному: «як в Конституції України, так і в профільному законі слід змістити акценти з поняття «місцеве самоврядування» на поняття «територіальна громада» і поіменувати відповідним чином як розділ Конституції, так і Закон».

В цілому ми вважаємо слушною таку пропозицію. Втім, на наше переконання, на основі такої доволі прогресивної з точки зору європейського муніципального досвіду пропозиції В. П. Олексюк робить абсолютно парадоксальний висновок. На її думку «в результаті, зніметься невірне доктринальне уявлення, ніби територіальна громада є функцією від права на місцеве самоврядування, територіальна громада набуде значення першорядного суб'єкта, який від імені і спільно з державою, будучи уповноваженим не тільки жителями території (місцеве самоврядування), а і державою (делеговані повноваження зі здійснення державної влади) реалізує свою адміністративну правосуб'єктність нероздільної дуалістичної природи через вертикальні і горизонтальні публічні адміністративні правовідносини за участі органів місцевого самоврядування, інших територіальних громад, громадян України, органів державної влади і держави в цілому, як центрального суб'єкта адміністративних правовідносин» (с. 142 дисертації).

Вразливість такої позиції вбачається принаймні у гіперболізації принципу державоцентризму в цілому та в адміністративному праві зокрема всупереч закладеному у Конституції України та пануючій у сучасній доктрині адміністративного права ідеї людиноцентризму.

4. Не менш суперечливим є й інший висновок, який робить В. П. Олексюк, виходячи із своєї пропозиції, яку ми цитували вище. На її думку, «говорячи про правовий інститут муніципального права, слід вести мову, в першу чергу, як про складову частину адміністративного права, не зводячи сутність територіальної громади лише до вирішення самоврядних питань, з огляду на настільки значний масив делегованих повноважень, якими нині володіє територіальна громада, а і про реалізацію публічного адміністрування на місцевому рівні, включно з проведенням місцевої державної політики» (с. 142 дисертації).

У даному випадку ми знову ж таки стикаємося з класичним державоцентричним поглядом на правові (у тому числі муніципально-правові) явища і процеси: по суті «сутність територіальної громади» та, в силу цього, сутність принципу первинності територіальної громади як суб'єкта місцевого самоврядування та основного носія його функцій і повноважень як фундаментального принципу, на якому засновується вся філософія сучасного муніципалізму, ставиться в залежність від кількісних та абсолютно формальних показників – «значний масив делегованих повноважень». Звідси виникає абсолютно ілюзорне враження та викривлене уявлення про саму ідею громадощаства, сутність та функції місцевого самоврядування (а через це – не лише предмет і метод муніципального права як галузі права, а його місце у системі права й існування в цілому), виникнення, визнання та існування яких відбувається не в силу природного права та так званого соціального натуралізму і заснованій на них теорії соціального натуралізму, згідно з якою поряд з фізичною і біологічною формами природи існує також соціальна форма природа зі своїми, властивими лише їй, законами (О. М. Костенко), а залежать виключно від свавільного умогляду законодавця, який у будь-який час може розширювати або звужувати цей «масив делегованих повноважень».

Підтвердженням цьому є й інші аргументи В. П. Олексюк «на користь такого бачення», а саме: «партійний принцип формування представницьких органів у територіальних громадах з понад 10 тис. виборців, наявність суттєвих контрольних повноважень, тощо», «запровадження і розвиток інституту префектів одночасно зі згортанням районних державних адміністрацій», та врешті-решт авторське розуміння існуючого сьогодні «делегування на підставі закону, на невизначений термін, в безспірному порядку, без можливості виконавця делегованих повноважень відмовитись від них», яке на її думку, «є не що інше, як покладення частини державно-владних функцій на територіальну громаду, що абсолютно вкладається у викладену вище концепцію адміністративної правосуб'єктності територіальної громади і має бути назване своїм ім'ям – здійснення окремих функцій державної влади

територіальною громадою як суб'єктом адміністративного права наряду з місцевим самоврядуванням» (с. 142–143 дисертації).

Поважаючи думку В. П. Олексюк як молодого та дуже перспективного дослідника актуальних проблем адміністративного права, а також усвідомлюючи, що її позиція засновується на поглядах таких авторитетних вчених-адміністративістів як В. Б. Авер'янов, Р. С. Мельник та ін., водночас вважаємо, що система наведених ними аргументів щодо розуміння системи адміністративного права як галузі права, у тому числі в аспекті ідентифікації місця та ролі у системі права в цілому муніципального права, при бажанні (звичайно попри штучність та практичну недоцільність цього) так саме може бути використаною і при обґрунтуванні як предметної, функціональної чи інституційної кваліфікації адміністративного права, так і його аксіологічної, онтологічної, гносеологічної, суб'єктно-об'єктної, комунікативної, дефінітивної характеристики у співвідношенні з конституційним правом.

У зв'язку з цим, зазначимо, що наведені зауваження жодним чином не впливають на загальне позитивне враження від рецензованої роботи. Значною мірою вони обумовлені полярністю підходів дисертантки, яка спирається у своєму дослідженні, насамперед, на державну теорію місцевого самоврядування, та офіційного опонента, який є прихильником класичної громадівської теорії. Відповідна дискусія у муніципальній науці між прихильниками різних теорій триває вже більше двох століть. Тому, зроблені нами зауваження, хоча й носять концептуальний характер, обумовленні прагненням акцентувати увагу В. П. Олексюк на дискусійних моментах її дисертації.

Висновок про відповідність дисертації встановленим вимогам. Дисертація Олексюк Вікторії Петрівни на тему «Територіальна громада як суб'єкт адміністративних правовідносин» за актуальністю, ступенем новизни представлених результатів, їх наукової обґрунтованості, повнотою викладення в опублікованих наукових працях, рівнем виконання поставленого наукового завдання та володіння методологією наукових досліджень відповідає вимогам, які висуваються до дисертації на здобуття ступеня доктора філософії.

