

## ВІДГУК

**офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора Тильчика В'ячеслава В'ячеславовича на дисертацію Краглевич Оксани Вікторівни на тему «Адміністративно-правовий механізм забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право**

В умовах децентралізації публічної влади в Україні органи місцевого самоврядування (ОМС) набули ключового значення у забезпеченні ефективного управління на місцях. Водночас посилення їхніх повноважень не завжди супроводжується належним рівнем інституційної спроможності, що є критично важливим для виконання нових функцій, реалізації стратегічних програм розвитку територій, забезпечення якості адміністративних послуг і взаємодії з громадянами.

Інституційна спроможність ОМС визначається як здатність органів місцевої влади самостійно й ефективно реалізовувати свої повноваження відповідно до чинного законодавства, забезпечуючи належний рівень управління, прозорість, підзвітність та результативність. Формування такого потенціалу вимагає комплексного адміністративно-правового регулювання, яке б охоплювало організаційні, кадрові, правові, процедурні та інші аспекти діяльності ОМС.

Незважаючи на певні позитивні зрушення, правове регулювання питань інституційної спроможності ОМС залишається фрагментарним і недостатньо системним. Відсутність цілісного адміністративно-правового механізму, здатного забезпечити стійкий розвиток місцевого самоврядування, знижує ефективність реалізації реформи децентралізації, гальмує процес європейської інтеграції України та порушує принципи доброго врядування.

Після прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.) було проведено колосальну роботу по реформуванню місцевого самоврядування, закладено основу та реалізовано етапи децентралізації місцевого самоврядування, визначено правові засади створення та функціонування

територіальних громад та об'єднаних територіальних громад та ін. Втім, процес розвитку інституту місцевого самоврядування є динамічним, а сучасні виклики, які стоять перед цією інституцією є інноваційними та повинні сприяти підвищенню результативності права громадян на місцеве самоврядування.

Таким чином, дослідження адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування є надзвичайно актуальним. Воно спрямоване на вдосконалення нормативно-правових засад, визначення ефективних управлінських практик та формування системного підходу до розвитку місцевого самоврядування як базового елемента демократичної держави.

### **Зв'язок роботи із науковими програмами, планами, темами, грантами.**

Дисертацію виконано відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України від 25 серпня 2015 р. № 501/2015, Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. та Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р.

Обґрунтовано методологію дослідження інституту місцевого самоврядування як сукупність концепцій, способів та методів отримання знань про інституціональну та компетенційну складову місцевого самоврядування та розкриття її правової природи через онтологічний та гносеологічний виміри;

Для вирішення виокремлених задач використовувались концепції, способи та методи наукового пізнання: загальнонаукові, філософські та спеціальні юридичні методи. Діалектичний метод дозволив охарактеризувати зміст адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування (підрозділ 1.1). Системно-структурний метод став базисом для визначення нормативно-правових засад адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування

(підрозділ 1.2). Застосування логіко-семантичного методу дозволило обґрунтувати принципи адміністративно-правового забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування (підрозділ 1.3 і розділ 2). Компаративний (порівняльно-правовий) метод використано для дослідження зарубіжного досвіду забезпечення адміністративно-правового механізму інституційної спроможності органів місцевого самоврядування (підрозділи 1.4, 2.2, 2.3). Опис реформи територіальних громад як складника адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування; здійснення характеристики фінансової децентралізації як наряду ефективності адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування; визначення особливостей формування людських та кадрових ресурсів адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування; встановлення інформаційних та цифрових ресурсів адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування; застосування логіко-юридичного та системного аналізу.

Науковій обґрунтованості положень дисертації служить ретельно обрана дисертантом методологічна основа наукового пошуку. Автор використав як загальнонаукові, так і спеціальні методи наукового пізнання. Серед тих, які служили забезпеченню наукового рівня дисертації, такі, як логіко-семантичний та формально-юридичний, порівняльно-правовий, методи класифікації, групування, системно-структурний, системно-функціональний, статистичного аналізу, індуктивний метод та інші.

**Основні наукові положення, висновки та результати дисертаційної роботи опубліковано** дисертантом самостійно у 9 наукових працях, з них: 4 у наукових фахових виданнях України; 1 – у зарубіжному науковому періодичному виданні; 4 – у інших виданнях, які відтворюють основний зміст і наукові результати дисертації та відповідають нормативним вимогам Міністерства освіти і науки України.

Високий науковий рівень публікацій здобувача засвідчується тим, що у них автор демонструє високий рівень теоретичної підготовки, всебічність розуміння проблем, що виникають в системі місцевого самоврядування, оригінальність мислення та здатність його до самостійної наукової роботи і формування ефективних шляхів визначення окреслених наукових проблем.

Результати дисертаційного дослідження О.В. Краглевич характеризуються високим ступенем новизни представлених результатів.

**Наукова новизна отриманих результатів** спричинена розглядом визначного наукового завдання, яке зводиться до опрацювання теоретичних тверджень і практичних рекомендацій щодо застосування механізмів проблематики адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування. У дисертації досягнуто такі висновки, що заслуговують на схвальну підтримку, як:

- висновок, що реалізація різноманітних концептів впровадження місцевого самоврядування є основою для встановлення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування, що знайшла нормативне закріплення у Європейській хартії місцевого самоврядування, положеннях Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»; при цьому до характеристик інституційної спроможності органів місцевого самоврядування автором справедливо віднесено: автономність; демократичність; фінансову самостійність; відповідальність перед громадою; територіальну організацію;

- аргументації підходів, що місцеве самоврядування виконує такі функції, як: управлінська; бюджетно-фінансова; соціальна та гуманітарна; контрольна та регуляторна;

- положення, що відповідно до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» допускається делегування повноважень у сферах: виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів; реалізації спільних проєктів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів; спільного фінансування (утримання)

суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності, об'єктів інфраструктури; утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій, спільних об'єктів інфраструктури; утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень;

- висновок, що процес децентралізації, що триває в Європі, умовно можна поділити на три основні етапи: перший тривав з кінця 1970-х до середини 1980-х рр., головна мета якого – максимально передати повноваження від центральної влади до місцевих органів, насамперед у сфері надання бюджетних послуг; другий етап розпочався наприкінці 1980-х і тривав до 2000-х рр. та зосереджувався на посиленні фінансової незалежності місцевих органів влади, в межах якого було виконано такі основні завдання: зменшення навантаження на центральний уряд і в деяких випадках розширення повноважень виконавчих структур місцевого самоврядування порівняно з представницькими органами, що було зумовлено тим, що на місцевий рівень усе частіше покладалися численні та технічно складні функції; третій етап триває до теперішнього часу і пов'язується із формуванням не лише управлінської інституційної спроможності, але і територіальної громади, що є енергетично спроможною;

- аргументація, що до завдань реформи реалізації адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування віднесено вирішення проблеми правової активності громадськості, що вимагає впровадження ефективних інструментів її участі та забезпечення прозорості у діяльності органів місцевої влади та розвитку культури партнерства між владою та громадою.

- положення, що інституційна спроможність органів місцевого самоврядування виходить зі створення умов забезпечення для реалізації: їх організаційної автономії, що виявляється у наданні можливості для таких суб'єктів самостійно вирішувати власну внутрішню структуру, що функціонально має задовольнити потреби громади у реалізації функцій управління; їх фінансової автономії, що пов'язується зі створенням умов для вільного володіння і

розпорядження власними коштами, достатніми для здійснення своїх функцій і повноважень.

Зважаючи на зазначене, можна констатувати високий науковий рівень новизни представлених результатів дисертаційної роботи Краглевич Оксани Володимирівни, вагому роль для науки адміністративного права загалом.

*Об'єктом дослідження* є суспільні правовідносини, що пов'язані з адміністративно-правовим механізмом забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування.

*Предметом дослідження* є адміністративно-правовий механізм забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування.

**Теоретична та практична значущість одержаних результатів** полягає у можливості їх подальшого використання у науково-дослідній сфері, практичній діяльності, освітньому процесі, тощо. Практичне значення отриманих результатів полягає у тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес і можуть бути використані у:

– *законодавчій діяльності* із вирішення проблем місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування у вигляді пропозицій щодо удосконалення змісту адміністративно-правового забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування;

– *практичній діяльності* під час удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування із забезпечення їх інституційної спроможності;

– *навчальному процесі* під час написання навчальних та навчально-методичних посібників, навчальних програм, викладання лекцій тощо.

**Оцінка змісту дисертації, її завершеності в цілому.** Дисертація складається зі вступу, двох розділів, які містять 8 підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 220 сторінок, у т. ч. основного тексту – 179 сторінок. Список використаних джерел налічує 229 найменувань.

Структура дисертаційної роботи, обрана з урахуванням теоретичних та практичних аспектів проблеми, сприяла належному висвітленню предмету

дисертаційної роботи, забезпечила обґрунтованість основних положень роботи, засвідчила наукову та практичну значущість дисертації, високий рівень отриманих у процесі дослідження результатів, вміння належним чином аргументувати обрану наукову позицію.

**Оцінюючи позитивно рецензовану роботу, необхідно вказати на наявність певних недостатньо аргументованих положень, дискусійних моментів та зауважень:**

1. Автором зазначено, що місце місцевого самоврядування в системі публічної влади, зумовлено в тому числі: наділені власними (самоврядними) та делегованими (адміністративними) повноваженнями в сфері публічного адміністрування; мають можливість вільно розпоряджатися фінансовими та матеріальним ресурсами, що належать до сфери їх відання в межах матеріальної та фінансової автономії; наділені правом здійснювати муніципальне адміністрування. З огляду на зазначене виникає питання щодо контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та рівня визначеної автономії та самостійності?

2. У підрозділі 1.4 дисертації автор зазначає, що міжнародні принципи місцевого самоврядування покладено в основу норм національного законодавства, яким визначені принципи діяльності місцевого самоврядування, враховуючи певні особливості та специфіку адміністративно-територіального поділу. Про які саме міжнародні принципи діяльності органів місцевого самоврядування йде мова?

3. У підрозділі 2.1 дисертації автор відзначає, що державна політика як юридична категорія має елементарний склад (елементи) як загальної феноменології. Чи має такий елементарний склад державна політика місцевого самоврядування; Якщо так, то в чому тоді їх суть?

4. Особливої уваги заслуговує відсутність аналізу практики застосування адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності в конкретних територіальних громадах. Попри значний теоретичний обсяг дослідження, у роботі не представлено прикладних кейсів або емпіричних прикладів функціонування цього механізму на рівні окремих органів місцевого самоврядування. Залучення реальних даних із практики діяльності об'єднаних

територіальних громад, аналіз місцевих нормативних актів, стратегічних документів або управлінських рішень дало б змогу не лише верифікувати запропоновані автором положення, а й посилити прикладне значення роботи. Особливо актуальним є вивчення різних моделей реалізації адміністративно-правових інструментів у громадах із різними ресурсними, організаційними та кадровими можливостями. Враховуючи, що мета дослідження полягає у розробці практично значущого механізму забезпечення інституційної спроможності, опора виключно на загальні положення законодавства та наукові джерела видається недостатньою. Практичний вимір такого механізму є визначальним критерієм його ефективності, а отже, його проігнорування певною мірою обмежує досягнення повноти дослідження. Запровадження порівняльного аналізу щонайменше кількох різних громад дозволило б ідентифікувати бар'єри, типові проблеми та кращі практики, що, у свою чергу, могло б стати підґрунтям для обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-правового механізму.

Однак, зазначені зауваження не впливають на загальне позитивне враження від дисертаційної роботи Краглевич Оксани Вікторівни і не знижують її методичної та науково-практичної значущості.

**Відсутність порушень академічної доброчесності.** У ході вивчення як дисертаційного дослідження, так і наукових публікацій, фактів порушень академічної доброчесності не виявлено. У дисертації не виявлено текстових запозичень, використання ідей, наукових матеріалів і результатів інших авторів без посилання на джерела та інших випадків порушення академічної доброчесності. Дисертація відповідає вимогам, які пред'являються до дисертаційних досліджень, є оригінальною, самостійною, завершеною працею, в якій отримані нові науково обґрунтовані результати.

**Висновок про відповідність дисертації встановленим вимогам.** Дисертація Краглевич Оксани Вікторівни на тему «Адміністративно-правовий механізм забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування» є самостійною завершеною науково-дослідною працею, у якій отримані нові науково обґрунтовані результати, що вирішують важливе для науки адміністративного

права, а також рекомендації щодо удосконалення нормативних засад досліджуваного інституту.

Таким чином є підстави вважати, що дисертаційна робота Краглевич Оксани Вікторівни на тему «Адміністративно-правовий механізм забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування», яка подана на здобуття ступеня кандидата юридичних наук, за актуальністю, ступенем новизни, науковим рівнем та практичною цінністю, змістом та оформленням повністю відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а її автор – Краглевич Оксана Вікторівна – заслуговує на підставі прилюдного захисту на присудження їй наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

**Офіційний опонент:**

**доктор юридичних наук, професор,**

**професор кафедри адміністративного права,**

**інтелектуальної власності та цивільно-правових дисциплін**

**Київського університету**

**інтелектуальної власності та права**



*[Handwritten signature of V.V. Tylchik]*

**В.В. Тильчик**

*[Handwritten signature of A.V. Zabolotnyk]*