

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора

Легези Євгена Олександровича 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

Актуальність теми. Сучасні трансформаційні процеси в системі публічної влади України, зокрема реалізація реформи децентралізації, поставили органи місцевого самоврядування (ОМС) у центр адміністративно-територіального розвитку держави. В умовах розширення їхніх повноважень, фінансової автономії та відповідальності за якість публічних послуг питання інституційної спроможності набуває ключового значення. Здатність ОМС ефективно реалізовувати свої функції, забезпечувати належне управління на місцях, дотримуватися принципів відкритості, підзвітності й законності безпосередньо залежить від сформованого адміністративно-правового механізму підтримки та розвитку цієї спроможності.

Проте на практиці спостерігається значна нерівномірність у рівні інституційного розвитку органів місцевого самоврядування, особливо в новоутворених територіальних громадах. Брак кадрового, організаційного, фінансового ресурсу, а також недосконалість нормативно-правового регулювання призводять до зниження ефективності місцевого врядування. Адміністративно-правовий механізм, який би забезпечував належну підтримку, контроль, координацію та стимулювання розвитку інституційної спроможності ОМС, досі не набув завершеної, системної форми.

На цьому тлі особливої актуальності набуває необхідність теоретичного обґрунтування й практичного моделювання ефективного адміністративно-правового механізму, здатного забезпечити не лише формальне делегування повноважень на місця, але й реальну здатність органів місцевого самоврядування їх якісно реалізовувати. Такий механізм має враховувати принципи правової держави, європейські стандарти місцевої демократії, зокрема положення Європейської хартії місцевого самоврядування, а також бути адаптованим до соціально-економічних умов і викликів, що стоять перед територіальними громадами в Україні.

Таким чином, дослідження адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування є вкрай актуальним як у теоретичному, так і в практичному вимірах. Воно спрямоване на вдосконалення правового забезпечення реформи децентралізації, посилення інституційної спроможності місцевої влади та підвищення ефективності функціонування публічної адміністрації на місцях.

Вище викладені обставини роблять дослідження О.В. Краглевич практично значимим, а відтак й вкрай актуальним. Дисертація спрямована на досягнення цілей та положень Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 року № 333-р, Указі Президента України Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 року № 5/2015, Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України від 25 серпня 2015 р. № 501/2015; Концепції розвитку електронної демократії в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08 листопада 2017 р. № 797-р, Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні, схваленого Постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 р. № 509-VII, Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, 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., Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 рр., затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р., Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 рр., затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695 тощо.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків та рекомендацій, сформованих в дисертації, та їхня достовірність. Загальний аналіз змісту дисертації свідчить про самостійність і цілісність проведеного дослідження, його актуальність і високий науковий рівень, теоретичне і практичне значення для підвищення ефективності адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні, а також для проведення науково-дослідної і правотворчої діяльності та у навчальному процесі.

Дисертація О.В. Краглевич характеризується системним підходом до предмета дослідження. Визначені в роботі задачі дослідження відповідають його загальній меті, яка полягає у визначенні адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні, а також формулюванні науково-обґрунтованих пропозицій та рекомендацій щодо їх удосконалення. Структура повністю відповідає меті і задачам дослідження, дозволяє послідовно розглянути всі проблеми, визначені авторкою.

Високий ступінь наукової обґрунтованості результатів виконаного дослідження, що в концентрованому вигляді знайшли відображення у сформульованих здобувачем наукових положеннях, висновках і рекомендаціях, забезпечено методологічним і теоретичним обґрунтуванням його вихідних положень; застосуванням комплексу наукових методів,

адекватних об'єкту, предмету, меті і задачам дослідження; використанням сучасних досягнень юридичної науки та широкої джерельної бази дослідження; здійсненням апробації основних концептуальних ідей і положень дослідження. Вдалий вибір методів дослідження, аналіз і синтез наукової літератури, нормативно-правових актів та узагальнення отриманої інформації з метою дослідження правового регулювання формування дохідної частини місцевих бюджетів, спрямованого на розбудову адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні, що дозволило дисертантці успішно розв'язати поставлені наукові завдання.

Достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій дисертації підтверджується їх апробацією у відкритому друку, обговоренням на наукових конференціях, інших наукових заходах. Достовірність одержаних результатів підтверджується не тільки їх суто науковою значимістю, як певною системою здобутих дисертанткою нових знань, що заповнюють деякі прогалини в адміністративному праві України, але й їх практичною затребуваністю на сучасному етапі, зокрема для вдосконалення чинного національного законодавства в тій його частині, що стосується адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні. Проведена авторкою науково-дослідна робота є результатом її власних напрацювань, вдалою спробою визначення адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні.

Переходячи до оцінки основних положень і висновків дисертації, варто зазначити, що в роботі порушені нерозроблені раніше наукові та практичні задачі, розв'язання яких дозволило одержати цікаві результати і виробити ряд пропозицій. З урахуванням цього можна стверджувати, що новизна дисертації виявляється як у підході до досліджуваних проблем, так і в запропонованому способі розв'язання конкретних теоретико-правових питань.

Новизна дослідження полягає насамперед в постановці та актуалізації автором питання про необхідність теоретичного узагальнення та нового вирішення наукового завдання, що полягає у визначенні особливостей адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні, окресленні проблеми його практичної реалізації, формулюванні пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства в цій сфері.

Логічним є те, що авторка розпочинає дослідження із визначення сутності розуміння місцевих бюджетів, виходячи із їхньої фінансово-правової природи та генезису законодавчого забезпечення функціонування системи місцевих бюджетів в Україні. 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.

Прогресивним є авторський висновок, що адміністративно-правовий механізм забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування складається з таких елементів, як: організаційно-правові інструменти (делегування повноважень органам місцевого самоврядування від державних органів; впровадження механізмів міжмуніципального співробітництва; запровадження електронного врядування та цифрових технологій для ефективного управління); фінансово-правові інструменти (закріплення механізмів місцевих бюджетів у рамках Бюджетного кодексу України); надання державної підтримки через субвенції та дотації; запровадження механізмів фінансової автономії громад; контрольно-координаційні механізми (адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, який здійснюється державними органами; судовий контроль за дотриманням норм законодавства; громадський контроль через механізми відкритості та підзвітності); кадрове забезпечення та професійний розвиток (підготовка та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування; забезпечення механізмів кадрового резерву; впровадження інноваційних моделей управління персоналом) (підрозділ 1.1).

Необхідно підтримати авторку в обґрунтуванні нею підходу, що в основу нормативного забезпечення інституційної спроможності місцевого самоврядування покладено концепцію дуалізму повноважень як концепцію, що передбачає взаємодію двох складників у системі місцевого самоврядування: власної (самостійної) компетенції територіальних громад і делегованих повноважень, що передаються від державної влади, що зумовлює подвійний правовий статус органів місцевого самоврядування, які одночасно здійснюють функції самоуправління та реалізують державні завдання.

За допомогою дескриптивного методу наукового пізнання автору вдалося визначити, що нормативно визначеними є такі принципи інституційної спроможності органів місцевого самоврядування, як: максимальне залучення населення до ухвалення управлінських рішень щодо місцевого значення та сприяння розвитку форм прямого народовладдя; впровадження ефективних механізмів участі громадськості у виробленні важливих управлінських рішень органами місцевого самоврядування, зокрема з питань стратегії розвитку територіальних громад та затвердження статутів територіальних громад; надання загальним зборам громадян права ініціювати позачергове звітування посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою, а також обов'язок обґрунтування рішень щодо врахування або неврахування рішень загальних зборів громади; утворення консультативно-дорадчих органів для проведення консультацій з громадськістю та сприяння проведенню громадської експертизи проєктів рішень органів місцевого самоврядування; забезпечення права територіальних громад на місцевий референдум; удосконалення процедури утворення органів самоорганізації населення та надання їм частини повноважень органів місцевого самоврядування; принцип субсидіарності; принцип самостійності; принцип підзвітності та відкритості, що вимагає прозорого прийняття рішень, обґрунтованого інформування громадськості та створення ефективних механізмів зворотного зв'язку; принцип правової визначеності, що гарантує чіткість і послідовність адміністративно-правових норм, що регламентують повноваження та функції місцевих органів; принцип інституційної безперервності, який гарантує сталість організаційної структури органів місцевого самоврядування, навіть за зміни політичних чи адміністративних умов.

Позитивним у роботі є те, що дисертанткою з метою інституціоналізації громадського бюджету на національному рівні та забезпечення його ефективного функціонування в усіх територіальних громадах доцільно: 1) внести зміни до Бюджетного кодексу України, де визначити поняття

«Всеукраїнський громадський бюджет»); встановити частку бюджетних доходів або конкретну суму коштів, що підлягатиме розподілу за участю громадян; порядок подання громадських ініціатив (проектів); зазначити вимоги до змісту та форми проектів; охарактеризувати критерії відбору та процедури голосування; унормувати строки та відповідальних виконавців; охарактеризувати механізми контролю за реалізацією проектів; 2) внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», якими передбачити обов'язок органів місцевого самоврядування сприяти участі громадян у бюджетному процесі через механізми громадського бюджету.

У дисертації сформульовано й низку інших цікавих та корисних положень та висновків.

Повнота викладу основних результатів у наукових фахових виданнях. Основні наукові результати дисертації відображено 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.

Практичне значення роботи і використання результатів дослідження полягає у тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес і можуть бути використані у: *науково-дослідній діяльності* – для подальших наукових досліджень із відповідної проблематики; *правотворчій діяльності* – з метою вдосконалення процесів формування адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування; *правозастосовній діяльності* – для вдосконалення режиму застосування заходів адміністративної відповідальності у бюджетній сфері; *навчальному процесі* – під час підготовки підручників і навчальних посібників із дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», а також їх викладання студентам закладів вищої освіти.

Дискусійні положення та зауваження до змісту дисертаційної роботи та автореферату. Разом з тим, визнаючи загалом високий теоретичний рівень дисертації О.В. Краглевич, її значне практичне значення, варто зазначити, що це не виключає можливості критично підійти до окремих позицій, висловлених здобувачкою у роботі, зупинитися на деяких конкретних зауваженнях і побажаннях.

1) Робота позбавлена авторських міркувань щодо визначення категорій «фінансова децентралізація», «фіскальна децентралізація», «децентралізація влади». Втім обґрунтування авторського підходу до встановлення змісту таких понять необхідно віднести до засобів підвищення теоретичного рівня рецензованої дисертації.

2) Звертає на себе увагу недостатнє опрацювання проблеми взаємодії органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади, яка є ключовим компонентом ефективного функціонування адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності. У роботі лише побіжно згадується про необхідність координації дій між цими рівнями влади, однак не надано достатнього теоретичного аналізу характеру цієї взаємодії, її форм, процедурних особливостей та правових механізмів регулювання. У контексті децентралізаційної реформи, що передбачає перерозподіл владних повноважень між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, проблема узгодженості, підзвітності, розмежування компетенції та запобігання дублюванню функцій набуває особливої актуальності. Саме через чітко визначену та ефективну модель взаємодії можна забезпечити як законність у прийнятті рішень, так і баланс між автономією місцевого самоврядування та загальнодержавною політикою.

3) Крім того, неврегульованість питань координації з боку державних адміністрацій, обмежена участь територіальних громад у реалізації державних програм, а також можливі конфлікти юрисдикцій між різними рівнями влади – усе це суттєво впливає на рівень інституційної спроможності органів місцевого самоврядування. Дисертація, на жаль, не приділяє належної

уваги цим проблемам, що створює відчутну прогалину в загальній картині адміністративно-правового механізму, запропонованого автором. Включення до дослідження більш ґрунтовного аналізу взаємодії між цими органами, з урахуванням сучасної нормативно-правової бази, управлінської практики та потенційних конфліктних точок, значно підвищило б як теоретичну цінність роботи, так і її прикладну значущість.

4) Одним із формальних недоліків дисертаційної роботи є структурна нерівномірність окремих розділів. Зокрема, спостерігається дисбаланс у їхньому обсязі, деталізації аналізу та глибині опрацювання матеріалу. Деякі розділи містять ґрунтовні теоретичні узагальнення та аргументовані висновки, тоді як інші подані значно стисліше й не розкривають повною мірою порушені питання. Така диспропорція знижує цілісність наукового викладу, ускладнює сприйняття основної ідеї дослідження та порушує внутрішню логіку побудови роботи. Бажаним є доопрацювання структури для посилення балансу між її частинами.

Наведені спірні положення і висловлені зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку дисертації, яка носить самостійний і творчий характер, має наукову і практичну цінність. Наявність дискусійних питань, насамперед, характеризує складність і актуальність досліджуваної теми та власний підхід до її розгляду дисертанткою. В дослідженні авторці вдалося досягти його мети.

Усе викладене дає підставу для висновку про те, 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 заслугоує 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 публічного та приватного права

Університету митної справи та фінансів



Є.О. Легеза

Підпис Є.О. Легеза *засвідчує.*

Проректор з наукової роботи
УМСФ



Д.В. Приймаченко