

Вченому секретарю спеціалізованої вченої  
ради Д. 61.051.07 в  
ДВНЗ « Ужгородський національний  
університет» доценту Фрідманському Р.М.

## **ВІДГУК**

**офіційного опонента на дисертаційну роботу Бодак Нелі Вікторівни за темою « Адміністративно-правові засади організації місцевої влади : сучасний стан та перспективи розвитку», поданої на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право**

Дисертація Бодак Нелі Вікторівни « **Адміністративно-правові засади організації місцевої влади: сучасний стан та перспективи розвитку**» присвячена дослідженню надзвичайно актуальним проблемам адміністративно-правовим відносинам, що виникають у процесі формування, організації та функціонування місцевої публічної влади в умовах децентралізації влади.

Приєднуючись до аргументації дисертанта щодо **актуальності теми** дослідження вважаємо за необхідне відзначити, що вирішення питань децентралізації влади, проблем формування та діяльності місцевої публічної влади в Україні зумовлене, значною мірою, проведенням відповідних реформ. В результаті, більшість положень Концепції адміністративної реформи на сьогодні залишаються не реалізованими, існує надмірна подрібненість адміністративних одиниць, слабка матеріально-фінансова база територіальних громад, занижений рівень професіоналізму посадових осіб місцевої влади. Корупція, причини та умови її відтворення набувають саморегулятивно-системного характеру, у зв'язку з чим дієва система контролю за належним виконанням посадовцями службових обов'язків стає неможливою.

В результаті, замість заявленої побудови громадянського суспільства, ефективного державного, громадського, корпоративного та інших форм соціального контролю за сферою діяльності органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади, розподілу повноважень між центральними органами виконавчої влади та органами місцевої публічної влади на засадах субсидіарності, територіальні громади отримали міцну централізацію влади, шахрайські кредитно-розрахункові, валютно-курскові та інфляційні схеми. Існування недостатньо узгодженої системи організації

влади на місцях є перш за все результатом протиріч в актах чинного законодавства, що визначають функції і повноваження місцевих органів влади. Про це свідчить також те, що на сьогодні інститут управлінських послуг є об'єктом гострої критики і складовою проблем ситуацій. Відзначене свідчить про актуальність проведеного дослідження.

Як правильно наголошує аспірант наукового ступеня, в роботах О.В.Батанова, М.О.Баймуратова, І.В.Дробуш, В.ІВ.Кравченка, П.А.Трачука та багато інших вчених-дослідників досліджувались лише окремі проблеми вдосконалення організації діяльності органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади. Відрізняється дана робота від вказаних вище та інших, раніше досліджених дисертаційних досліджень ще й тим, що охоплює більш системне комплексне дослідження сучасного стану та перспектив розвитку місцевої публічної влади з точки зору децентралізації влади та з врахуванням принципу стримувань та противаг як засобу організації влади в Україні.

**Мету та завдання дослідження** автор визначає з глибоким розумінням проблемної ситуації, вдалою теоретико-методологічною постановкою завдань щодо формування поняття місцевої публічної влади; визначення шляхів реформування її структури та зміст розподілу функцій та повноважень; основних критеріїв самодостатності територіальних громад для вирішення проблем як місцевого, так і загальнодержавного значення тощо.

**Виходячи з викладеного, є підстави підтвердити актуальність і обґрунтований вибір теми дослідження, достатньо аргументоване визначення мети, завдань, предмету та методологічних засад дослідження, досить вдале визначення і опрацювання проблемної ситуації, розкриття складових елементів її змісту, слушність пропозицій щодо шляхів розв'язання проблем, в контексті реалізації пріоритетних напрямів фундаментальних досліджень у галузі гуманітарних наук Інституту законодавства Верховної Ради України та Плану заходів щодо реалізації Концепції сприяння органам виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, затвердженого наказом Міністерства Юстиції України 25 січня 2010 року.**

Викладений у дисертації матеріал й основна частини **висновків, положень та рекомендацій в достатній мірі обґрунтовані.**

**Заслугують на підтримку основна частина визначених аспірантом висновків та положень, винесених на захист. Зокрема, визначаючи теоретико-методологічні підходи до пізнання сутності місцевої публічної влади, її формування, удосконалення**

структури, функцій та організаційної діяльності її виконавчих органів, автор дослідження:

- охарактеризовані основні ідеї управлінської концепції адміністративно-правової реформи з урахуванням позитивного світового досвіду та основних тенденцій розвитку і вдосконалення механізму здійснення функцій органів місцевої влади;

- проаналізовано сучасний стан та науково обґрунтовано висновок, що місцева публічна влада як децентралізований організаційно відокремлений і особливий елемент механізму демократичної держави не входить до системи органів державної влади і виступає як адміністративна організація по забезпеченню життєдіяльності населення територіальної громади;

- запропоновано нові методологічні підходи до класифікації органів місцевої публічної влади за ознаками розмежування функцій та повноважень політичного та адміністративного керівництва у сфері управління, визначення змісту відносин підпорядкування, деконцентрації, підконтрольності та відповідальності органів виконавчої влади;

- охарактеризовано систему стримувань і противаг як засіб організації місцевої влади в Україні;

- проаналізована легітимність адміністративно-правового втручання держави у формування органів місцевої влади.

*удосконалено:*

- наукові погляди на проблеми реформування місцевої публічної влади в контексті оптимізації державного управління адміністративно-територіальними одиницями, забезпечення поєднання принципу централізації і децентралізації управління, координації діяльності місцевих органів виконавчої влади та контролю за їх діяльністю;

- наукове уявлення, що загально визначений термін розподіл місцевої публічної влади можна замінити на розподіл функцій і повноважень місцевої публічної влади, оскільки згаданий принцип насамперед передбачає структурну характеристику органів, які здійснюють владу на місцях, то у закінченому вигляді, цей принцип може формулюватися як «структурно-функціональний принцип поділу місцевої публічної влади»;

- на рівні законодавства та адміністративної практики критерії формування самодостатніх та спроможності територіальних громад із належною передачею повноважень та матеріальних і фінансових ресурсів місцевій владі;

- поняття органів місцевої публічної влади як узагальнюючого стосовно понять «органи місцевої виконавчої влади» та «органи місцевого самоврядування»;

*дістали подальшого розвитку:*

- основні етапи становлення місцевих органів публічної влади в Україні відповідно до прийнятої Концепції адміністративної реформи та змін до Конституції України щодо децентралізації влади;

- характеристика прогалин чинного законодавства України про добровільне об'єднання громад;

- визначення юридичного механізму передачі окремих владних повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування, створення нормативних умов для забезпечення виконання делегованих повноважень у сфері місцевого самоврядування, встановленні демократичних і прозорих процедур контролю за здійсненням делегованих повноважень, чітке закріплення підстав для делегування, створення нормативних умов для передачі максимум повноважень органам місцевого самоврядування, перетворивши їх у власні, а не делеговані, що має знайти своє відображення в чинному законодавстві;

- питання розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях, яке повинно здійснюватись за допомогою їх перерозподілу, оскільки значна кількість повноважень місцевих державних адміністрацій виходить за межі їх конституційно визначених завдань, а відповідно, обсяг повноважень, яким наділені районні та обласні ради, не є достатнім для найповнішої реалізації завдань органів місцевого самоврядування;

- пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правових актів, зокрема розробити та прийняти Закон України «Про органи місцевої публічної влади» та внести зміни до чинних законів і підзаконних актів, що регламентують діяльність місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Висновки та положення дисертаційного дослідження підтверджені репрезентивним аналізом **176** джерел. Основні висновки та положення дисертаційного дослідження пройшли адаптацію при обговоренні на 4 всеукраїнських та міжнародних науково-

практичних конференціях, опубліковані у 5 наукових фахових виданнях, із них 2 – у зарубіжних виданнях.

**Окремі висновки, положення і пропозиції були впроваджені: у законодавчу діяльність (акт впровадження від 10.04.2017 р.), у навчальний процес (акт впровадження від 21.05.2017 р.).**

Таким чином, є підстави підтвердити теоретичну і праксеологічну значимість отриманих результатів для **подальших наукових досліджень** в частині теоретико-методологічних підходів щодо реформування органів місцевої публічної влади та розмежування повноважень; у **навчальному процесі** – при підготовці навчальних програм, підручників та начальних посібників.

Структура дисертації в цілому є логічною і послідовною, складається із вступу, 3 розділів, які поділяються на 9 підрозділів, висновків, списку використаних джерел ( 176 найменувань) , двох додатків. Загальний обсяг роботи відповідає вимогам ВАК України – складає 220 сторінок, де послідовно розкривається проблемна ситуація, розробляються і обґрунтовуються основні напрями розв'язання встановлених проблем.

*Автореферат та публікації* відтворюють основні положення дисертації, оформлення автореферату і дисертації відповідає встановленим вимогам.

Позитивно оцінюючи рівень виконання дисертаційного дослідження, відзначаючи його наукову новизну, репрезентивність, теоретичну і практичну значимість його результатів для науковців та практичних працівників, необхідно відмітити, що дисертаційна **робота Бодан Н.В. не позбавлена певних недоліків та дискусійних положень. Зокрема:**

1. Дискусійним є, коли явище перерозподілу повноважень автор зіставляє із принципом субсидіарності, стверджуючи, що у публічних галузях права останній розуміється як перерозподіл повноважень між різними рівнями влади. З такої точки зору дискусійним є наведене розумінням принципу субсидіарності та поняттям перерозподілу повноважень.

2. У другому розділі дисертант відзначає необхідність реформування органів місцевої влади з метою максимального наближення малих сіл до місцевих громад шляхом об'єднання і реально перейти від репресивних методів до соціально-сервісної функції. На нашу думку, така реформа віддалять основну частину сільських громад від певних структурних підрозділів місцевої влади, наприклад, у гірському бездоріжжю

Тячівського району Закарпатської області на десятки кілометрів, що значно може погіршити ситуацію надання адміністративних послуг населенню.

3. Аналізуючи процеси становлення та розвитку місцевого самоврядування як місцевої публічної влади, автор у своїх судженнях спирається на положення громадівської теорії місцевого самоврядування, суперечливо тлумачить його як явище «похідне від держави». Можна вважати спірним визначення муніципальних відносин як сукупність принципів і норм, що визначають організацію та порядок формування органів місцевої публічної влади.

**Загальний висновок по дисертації.** Поряд з визначеним, слід наголосити, що висловлені зауваження є в значній мірі дискусійним або стосується певних технічних зауважень, які не впливають на загальну позитивну оцінку наукової новизни, теоретичної і практичної значимості дисертаційного дослідження. Його зміст та науковий стиль викладення матеріалу свідчить про наявність у здобувача наукового ступеню глибоких загальнотеоретичних в праксеологічних знань.

Відповідно, у нас є всі підстави зробити висновок про те, що представлена до захисту дисертація **Бодак Нелі Вікторівни за темою «Адміністративно-правові засади організації місцевої влади: сучасний стан та перспективи розвитку»** є актуальною, репрезентивною, а судячи із попередніх публікацій дисертанта і самостійною роботою, виконаною на належному теоретико-методологічному рівні. Робота відповідає вимогам п.п. 9,11, 12 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого Постановою КМУ від 24.07.2013 р. №567, а її автор Бодак Н.В. , на основі публічного захисту дисертації , заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07- адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**Офіційний опонент:**

**доктор юридичних наук, професор  
кафедри адміністративної діяльності  
Національної академії внутрішніх справ**

**О.Ю.Дрозд**