

**Голові спеціалізованої вченої ради
Д 17.127.03
в Класичному приватному університеті
д.держ.упр., професору Огаренку В.М.**

ВІДГУК

офіційного опонента доктора наук з державного управління, професора **Саханєнка Сергея Єгоровіча** на дисертацію Давидової Вікторії Анатоліївни «Делегування повноважень в системі місцевого самоврядування України: організаційно-правовий аспект», подану до захисту у спеціалізовану вчену раду Д 17.127.03 Класичного приватного університету на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.04 – місцевого самоврядування

**Актуальність теми дисертації, її зв'язок з науковими програмами,
темами**

Проблема делегованих повноважень є вкрай актуальною для процесів державотворення на сучасному етапі реформування українського суспільства, оскільки делегування повноважень є одним із основних засобів функціонування публічної влади в демократичній правовій державі. Досвід демократичних країн світу свідчить про те, що надмірна централізація влади на певному етапі призводить до неефективності та навіть неієздатності системи управління і, навпаки, саме децентралізація влади з сильними інститутами місцевого самоврядування сьогодні є найбільш ефективною формою організації публічної влади розвинутих країн.

На даний момент Україна стоїть на шляху реформування надмірно централізованої системи організації влади. Без усяких сумнівів, процес трансформації місцевої влади з позицій становлення нової децентралізованої системи управління, удосконалення взаємовідносин місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, має будуватися не на принципах субординації, а на принципах правової, організаційної, фінансової та матеріально-технічної самостійності органів місцевого самоврядування і

спиратися на ефективне використання інституту делегованих повноважень. Окрім цього, делегування є ефективним способом перерозподілу повноважень в самій системі місцевого самоврядування.

Актуальність теми дослідження зумовлена сутністю делегування повноважень як способу демократизації та децентралізації публічного адміністрування. Динамічний розвиток суспільного життя вимагає субсидіарного розподілу компетенції між суб'єктами публічної адміністрації, а також використання останніми відповідних інструментів. Делегування повноважень використовується як спосіб ефективного розмежування компетенції між органами місцевого самоврядування задля подолання надмірної централізації управління, а також як інструмент демонополізації функцій шляхом передачі окремих повноважень невідним суб'єктам.

Однак через часткове нормативне закріплення окремих питань досліджуваного інституту за відсутності визначення його загальних засад, особливо у системі місцевого самоврядування, виникають правові колізії та труднощі у правозастосуванні. Концептуальні акти з питань реформування місцевого самоврядування та державного управління, зокрема Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні і Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки, закріплюють окремі аспекти удосконалення правового забезпечення делегування повноважень органами публічної адміністрації. І серед науковців, і на рівні вищих органів державної влади констатується потреба в реформуванні інституту делегування повноважень та обговорюються шляхи його вдосконалення.

Доцільність дисертаційного дослідження підтверджується і тим, що на сьогодні Україна перебуває в процесі інтеграції до європейського співтовариства, що передбачає одночасну уніфікацію законодавства та впровадження європейських принципів й стандартів у всі державницькі процеси, в тому числі і в процес місцевого самоврядування та організації управління територіальним розвитком.

Усе вище викладене свідчить про актуальність обраного наукового напрямку.

У зв'язку з цим дисертаційне дослідження Давидової Вікторії Анатоліївни є, безперечно, актуальним, оскільки одержані результати спрямовані на вирішення конкретних питань щодо вдосконалення організаційно-правового забезпечення делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації

Наукові положення, висновки і рекомендації, сформульовані в дисертації, відповідають вимогам Міністерства освіти і науки України щодо такого виду досліджень. Ступінь обґрунтованості сформульованих автором наукових положень, висновків і рекомендацій підтверджуються всебічним аналізом значного переліку нормативно-правових актів і літературних джерел з досліджуваної теми, а також, не в останню чергу був забезпечений завдяки вдалому застосуванню комплексу загальнонаукових і спеціальних методів дослідження.

Слід позитивно відмітити той факт, що зміст роботи відзначається послідовною реалізацією поставлених завдань дослідження та в кінцевому підсумку досягненню мети, що свідчить про її завершеність і цілісність.

Основні наукові положення, рекомендації дисертаційної роботи мають досить глибоке теоретичне, методичне та емпіричне обґрунтування. Вірогідність отриманих результатів дослідження ґрунтується на теоретичному аналізі, узагальненні наукових праць вітчизняних і зарубіжних учених і спеціальної наукової літератури з проблем організаційно-правового забезпечення делегування повноважень в системі місцевого самоврядування України.

У першому розділі «Теоретичні основи організаційно-правового аспекту делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні» автор

обґрунтовує поняття організаційно-правового аспекту делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні; окреслює стан наукової розробки та методології проведення відповідного дослідження; аналізує організаційно-правовий аспект делегування повноважень у системі місцевого самоврядування; комплексно вивчає характеристики повноважень та можливості їх делегування суб'єктами системи місцевого самоврядування в Україні.

Дисертанткою сформульовано авторське визначення поняття «організаційно-правовий аспект делегування повноважень у системі органів місцевого самоврядування».

У другому розділі «Стан правового регулювання та організаційного забезпечення делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні» дисертанткою розглянуто зміст, становлення та сучасний стан правового регулювання в Україні та детально обґрунтовано сутність організаційного забезпечення делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні.

Давидова В.А. детально проаналізувала еволюцію інституту місцевого самоврядування, що дало змогу відійти від концепції імперативної передачі повноважень до моделі саме відносин делегування.

Важливого значення набуло надане авторське визначення поняттю «організаційний аспект делегування повноважень», який являє собою практичний вираз законодавчого закріплення загальних правил здійснення місцевого самоврядування.

У третьому розділі «Вдосконалення організаційного та правового забезпечення делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні» дисертантка проаналізувала досвід організаційного та правового забезпечення делегування повноважень у системі місцевого самоврядування зарубіжних країн; запропоновані основні напрями вдосконалення організаційно-правового забезпечення делегування.

Давидовою В. А. були зроблені наступні висновки: закордонний досвід демонструє, що сучасні тренди розвитку системи місцевого самоврядування

відображають трансформацію самого розуміння змісту та цінності права громади на самоврядування і її прагнення до максимізації його практичного втілення.

Дисертанткою з'ясовано основні напрями оптимізації процесу передачі повноважень та відповідальності за їх виконання, зокрема через запровадження адаптивних моделей відносин між різними суб'єктами місцевого самоврядування в Україні.

Крім того, дисертанткою було розроблено систему критеріїв побудови оптимальної структури органів місцевого самоврядування в Україні, на основі яких були побудовані основні принципи побудови відносин делегування в Україні.

Проведений аналіз дає змогу дійти висновку про те, що основні наукові положення, висновки і рекомендації, викладені в дисертації, є обґрунтованими.

Висновки та пропозиції здобувача викладено лаконічно та змістовно. Наукова новизна дослідження сформульована автором самостійно, має належний рівень обґрунтованості та вірогідності.

Достовірність і наукова новизна одержаних результатів

Дисертаційна робота Давидової В.А. є результатом наукових досліджень, спрямованих на теоретико-методичне обґрунтування щодо становлення та розвитку організаційно-правового забезпечення делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні та її вдосконалення.

Достовірність результатів дисертаційного дослідження підтверджується їх практичним упровадженням

Автором систематизовано стадії організаційного забезпечення процесу делегування повноважень у системі органів місцевого самоврядування, у складі яких виділено: декларативну; засновницьку; впровадження; контролю; реорганізаційну.

Вагомим науковим здобутком стала розробка дисертанткою теоретичної моделі організаційно-правового забезпечення процесу делегування

повноважень в системі місцевого самоврядування, що на рівні практичної реалізації дає змогу визначити такі критерії організаційно-правового забезпечення відносин делегування: вільне волевиявлення обох суб'єктів делегування; взаємодія між представницьким та виконавчим органом місцевого самоврядування; обов'язковість укладення адміністративного договору; обов'язковість законодавчого та договірної закріплення передачі фінансових та/або матеріальних ресурсів для забезпечення належної реалізації суб'єктом делегованих йому повноважень; юридична відповідальність за невиконання або неналежне виконання делегованих повноважень.

В результаті дослідження автором удосконалено теоретико-методологічний підхід до пізнання як процесу забезпечення делегування, так і власне «делегування» як особливої форми взаємодії суб'єктів адміністративних відносин, особливістю якого є розуміння, що організаційно-правовий аспект виступає лише одним із елементів системи науково-практичного забезпечення процесу делегування повноважень, що значно розширює можливості для подальшого наукового пізнання процесів делегування засобами міжнаукового аналізу, моделювання та застосування крос- наукових методів пізнання.

Варто також відзначити положення роботи, що набули подальшого розвитку: методологічне забезпечення організаційно-правового аспекту делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні, а саме, уточнення змісту таких категорій як «делегування», «організаційно-правове забезпечення», «система органів місцевого самоврядування»; теоретичні підходи до визначення сутності повноважень суб'єктів системи місцевого самоврядування з точки зору вирішення проблеми достатності, допустимості та доцільності їх делегування в сфері системі самоврядування; періодизація процесу правового регулювання делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні; обґрунтування можливості імплементації закордонного досвіду організаційного та правового забезпечення делегування повноважень у системі місцевого самоврядування. Звертається увага на доцільності заміни концепту «процес» на концепт «взаємовідносини делегування», як самостійної форми практичної реалізації громадою власного

права на місцеве самоврядування, оскільки делегування не є управлінською можливістю, набутою чи закріпленою законом, а ідентифікується як спосіб оптимізації громадою практичної реалізації права на самоврядування.

Практична значимість результатів дослідження

Практичне значення отриманих результатів полягає у тому, що основні теоретичні положення та висновки дисертації доведені до рівня конкретних пропозицій, доцільних для впровадження в управлінську практику органів місцевого самоврядування. Цінність також мають науково обґрунтовані результати та рекомендації щодо удосконалення організаційно-правового забезпечення делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні.

Запропоновані в дисертації підходи та практичні рекомендації на законодавчому, організаційно-методичному, організаційно-правовому, теоретико-методичному рівнях використані органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, а також у науково-дослідній роботі – у процесі подальших наукових розробок методологічного та практичного характеру у сфері формування й практичного використання окремих елементів організаційно-правового забезпечення делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні; у законотворчій діяльності – для вдосконалення окремих норм законодавства України у сфері делегування повноважень у системі місцевого самоврядування, зокрема доведено утилітарність та необхідність розширення практичного застосування адміністративного договору як засобу закріплення відносин делегування таких повноважень; у правозастосовній діяльності – доведено необхідність подальшого запровадження окремих аспектів правового та організаційного забезпечення процесу делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні; у навчально-методичній роботі – при викладанні навчальних дисциплін «Організація діяльності ораторів місцевого самоврядування», «Місьцеве самоврядування», «Муниципальне право»,

«Адміністративне право»; для підготовки підручників, навчальних посібників і навчально-методичних матеріалів.

Повнота викладу основних положень дисертації в опублікованих працях

Основні результати дисертаційного дослідження викладено в 11 наукових працях, з них: 4 – статті в наукових фахових виданнях України, 1 – стаття в зарубіжному періодичному науковому виданні (Польща), 1 – стаття в іншому науковому виданні, 5 – матеріали конференцій.

Автореферат дисертації відповідає її змісту та повністю відображає основні положення і результати дослідження. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до вимог, визначених Міністерством освіти і науки України.

Оцінка оформлення дисертації та автореферату

Аналіз дисертації та автореферату Давидової В.А. уможлиблює констатацію відповідності автореферату та основних положень дисертації.

В авторефераті дисертації стисло викладено основні положення та ідеї дослідження. Висновки співвідносяться зі змістом дисертації та впливають з її основних положень. Зміст автореферату ідентичний змісту дисертаційної роботи.

Зауваження щодо змісту дисертації

Загалом дисертаційне дослідження виконане на достатньому теоретичному рівні і має важливе практичне значення, що не виключає можливості критичного підходу до окремих позицій здобувача, що дозволяє висловити деякі міркування та зауваження. Зокрема:

1. Позиції автора могли б бути значно обґрунтованими якби він посилив теоретичну складову дослідження. Зокрема вважаємо, що інститут делегування повноважень є проявом реординаційних зав'язків у системі врядування, що викликає необхідність аналізу їх змісту. Крім цього, делеговані повноваження є формою деволуції у системі врядування, як форми децентралізації, що також бажано було б відзначити. Не зайвим було б використання теорії “governance”, концепцій багаторівневого врядування, мережевого управління, які також є науковим підґрунтям делегованих повноважень.

2. На наш погляд, автор не скористався можливістю більш ґрунтовного аналізу норм Європейської Хартії місцевого самоврядування в частині делегованих повноважень. Зокрема, п.1. ст. 4 містить положення «головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом. Однак це положення не перешкоджає наділенню органів місцевого самоврядування повноваженнями і функціями для спеціальних цілей відповідно до закону»; п. 5 ст. 4 містить положення «якщо повноваження делегуються органам місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом, органи місцевого самоврядування у міру можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов».

3. Автор не з'ясував співвідношення поміж категоріями «наділення повноваженнями», «передача повноважень» та «делегування повноважень», що дозволило більш виразно розкрити сутність делегованих повноважень.

4. Делеговані повноваження передбачають ефективний контроль за їх виконанням. На відміну від інституту делегованих повноважень від органів виконавчої влади до виконавчих органів місцевого самоврядування, контроль щодо делегованих повноважень у системі місцевого самоврядування нормативно не врегульований. Не є зрозумілим, яким чином та через які інструменти автор бачить механізм контролю за делегованими повноваженнями у системі місцевого самоврядування.

5. Автор в роботі припускає можливість делегування повноважень з боку територіальних громад органам спільної компетенції територіальних громад – обласним та районним радам. Однак не є зрозумілим, як останні мають

виконувати зазначені повноваження, адже позбавлені власних виконавчих органів, враховуючи, що інститут делегування не передбачає подальшого переделегування, зокрема, місцевим державним адміністраціям.

6. Делеговані повноваження передбачають їх фінансування. Проте прогалиною роботи є недостатнє обґрунтування інструментів фінансування делегованих повноважень у системі місцевого самоврядування, у т.ч. механізму їх виконання у випадку нефінансування.

7. В роботі бракує аналізу рішень конкретних органів місцевого самоврядування з питань делегованих повноважень.

8. Автор досить повно опрацював існуючу вітчизняну літературу з питань делегованих повноважень. Проте деякі останні дослідження у цій сфері й які вже осмислювали політику децентралізації в Україні, судячи за посиланнями не були використані, зокрема: Терещук, О.А. Адміністративно-правова характеристика делегування повноважень в діяльності органів публічної адміністрації : дис. ... к. ю. н. ; Тернопільський національний економічний університет Міністерства освіти і науки України, Тернопіль, 2018.; Тулик, І.І. Конституційно-правові засади делегування повноважень як форма взаємодії органів публічної влади: автореф. дис.. к.ю.н.; Ужгородський національний університет. Ужгород, 2016.

Загальний висновок

Незважаючи на деякі дискусійні положення і недоліки, які істотно не впливають на загальну позитивну оцінку дисертації, необхідно зробити висновок про те, що дисертація Давидової Вікторії Анатоліївни на тему «Делегування повноважень в системі місцевого самоврядування України: організаційно-правовий аспект» є завершеним науковим дослідженням. Тема дисертації є актуальною, а отримані в роботі наукові результати в сукупності вирішують актуальне наукове завдання, що полягає в поглибленні теоретико-методичних засад формування та реалізації державної політики у сфері містобудування.

Основні результати повною мірою відображено в опублікованих працях автора. Висновки до розділів та загальні висновки дисертації є достатньо обґрунтованими, а пропозиції мають практичну значущість. Дисертація викладена науковою мовою, розділи дисертації пов'язані між собою структурно і змістовно, висновки ґрунтуються на результатах проведеного дослідження, які, в свою чергу, є достатньо аргументованими та доказовими.

Дисертація виконана на високому теоретико-методологічному рівні, за своєю актуальністю, постановкою завдань дослідження, науковою та практичною значимістю отриманих результатів відповідає вимогам, сформульованим у «Порядку присудження наукових ступенів», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року №567, а її автор, Давидова Вікторія Анатоліївна, заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.04 – місцеве самоврядування.

Доктор наук з державного управління,
професор, професор кафедри
публічного управління та регіоналістики
Одеського регіонального інституту державного
управління Національної академії державного
управління при Президентові України

Підпис *С.Є. Саханенко*

С.Є. Саханенко

