

Голові спеціалізованої вченої ради
Д 17.127.03
Професору Огаренку В.М.

ВІДГУК

офіційного опонента кандидата наук з державного управління
Муцько Анни Юрїївни
на дисертаційне дослідження Давидової Вікторії Анатолїївни
на тему: «Делегування повноважень у системі місцевого самоврядування
в Україні: організаційно-правовий аспект», подане на здобуття наукового
ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.04 –
місцеве самоврядування

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

Розвиток місцевого самоврядування в Україні тривалий час знаходиться в умовах одночасного реформування адміністративно-територіального устрою, правової реформи та загалом реформи системи державного управління й місцевого самоврядування в контексті розширення демократичних інструментів та засобів реалізації громадами свого права на самоврядування. Здобутки такого реформування є доволі суперечливими, що пов'язано зі складністю реалізації на практиці окремих аспектів місцевого самоврядування. Зокрема найбільше труднощів викликає процес децентралізації в системі місцевого самоврядування, визначення повноти та достатності сукупності повноважень органів місцевого самоврядування, встановлення форм та моделей взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування тощо. Для цього необхідним є поєднання теоретико-методологічних напрацювань в контексті визначення сутності, природи походження та механізмів забезпечення права громади на місцеве самоврядування, а також практичного виміру організаційного та правового забезпечення процесу закріплення делегованих повноважень.

Власне делегування повноважень, як елемент системи відносин в сфері

місцевого самоврядування є одним із найбільш складних, оскільки повнота компетенцій органів місцевого самоврядування та їх ресурсне забезпечення посідають центральне місце в науковому дискурсі з даної проблематики. Правове та організаційне забезпечення делегування також на сьогодні є нестабільним з точки зору повноти механізмів адміністративно-правового регулювання такого напрямку реалізації громадами права на самоврядування. В умовах проведення адміністративної реформи, укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, стимулювання створення об'єднаних територіальних громад питання пошуку найбільш оптимальної моделі організації делегування, як процесу перерозподілу повноважень, набуває особливої актуальності та важливості.

Теоретичні пошуки в даній сфері, а також практичні моделі, які закріплені в сучасному українському законодавстві потребують постійного вдосконалення через відсутність стратегічного забезпечення досягнення кінцевої мети адміністративної реформи. Саме тому, потребує актуалізації не лише теоретико-методологічний інструментарій, але і трансформація практики організації процесу місцевого самоврядування, в тому числі шляхом розробки дієвих форм та моделей відносин між суб'єктами місцевого самоврядування в процесі перерозподілу повноважень.

На рівні адміністративно-правової науки важливим залишається також питання методологічного наповнення наукового пізнання природи делегування, як форми відносин між суб'єктами місцевого самоврядування та визначення критеріїв її реалізації.

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.

У зв'язку з цим тема дисертаційної роботи Давидової В.А. є актуальною і своєчасною та відповідає вимогам сьогодення.

Актуальність дисертаційного дослідження також підтверджується його тісними зв'язками з науково-дослідницькою роботою дисертанта і висвітлює результати наукових досліджень автора в межах науково-дослідних робіт:

комплексний науковий проєкт «Державне управління та місцеве самоврядування» (державний реєстраційний номер 0199U002827), у виконанні якого у 2018 р. дисертантка брала участь на громадських засадах (наказ від 30 березня 2018 р. № 225-ос «Про призначення виконавців науково-дослідних робіт»); науково-дослідну роботу «Правове підпорядкування публічної адміністрації основним правам і свободам: сутність, засоби, перспективи вдосконалення» (державний реєстраційний номер 0117U002865), одним з виконавців якої є здобувачка.

Зміст та основні положення дослідження відповідають основним завданням здійснення реформи місцевого самоврядування в Україні.

Дисертаційне дослідження відповідає паспорту спеціальності 25.00.04 – місцеве самоврядування.

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

Обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертаційній роботі Давидової В.А, підтверджується відповідністю принципів положень дослідження та поставленій автором меті, завданням, послідовним дотриманням обраної методики, чіткою і збалансованою структурою, системним аналізом широкого й водночас репрезентативного кола наукових джерел.

Для досягнення поставленої мети автором визначено дослідницькі завдання, які є взаємопов'язаними, відображають головний зміст роботи і послідовно розв'язуються в ході наукового дослідження. Так, автором дисертації обґрунтовано актуальність і рівень наукової розробленості обраної

теми, визначено напрями вдосконалення організаційно-правового забезпечення делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні, в тому числі на основі узагальнення зарубіжного досвіду організаційно-правового забезпечення делегування повноважень у системі місцевого самоврядування.. Здобувачем використано комплекс загальнонаукових методів, застосування яких дало змогу вирішити поставлені у дисертаційному дослідженні завдання, що мають відповідну новизну та слугують для розробки наукового обґрунтування теоретико-методологічних аспектів дослідження організаційно-правового аспекту делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в якості предмету наукового пізнання;

Наведені в дисертаційній роботі результати наукового дослідження доведені до конкретних наукових положень та практичних рекомендацій, які доцільно застосовувати у діяльності органів місцевого самоврядування.

У першому розділі «Теоретичні основи організаційно-правового аспекту делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні» досліджено поняття організаційно-правового аспекту делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні; окреслено стан наукової розробки та методології проведення відповідного дослідження; обґрунтовано організаційно-правовий аспект делегування повноважень у системі місцевого самоврядування; комплексно вивчено характеристики повноважень та можливості їх делегування суб'єктами системи місцевого самоврядування в Україні.

Дисертанткою встановлено, що організаційно-правовий аспект, як наукова категорія та як особливість, характерна ознака будь-якого явища, має доволі складну структуру, провідне місце в якій посідають дві складові: правова (нормативно-правове підґрунтя та механізм практичної реалізації правової природи явища); організаційна (архітектоніка практичної реалізації правової складової). Визначено, що організаційно-правовий аспект делегування повноважень у системі органів місцевого самоврядування в Україні – це сукупність практичних рішень органів місцевого самоврядування з питань

визначення обсягу, способу та меж делегування повноважень, які рішення втілюються у відповідному механізмі, який закріплений на рівні нормативно-правових актів, адміністративних договорів і зумовлює функціонування відповідної організаційної моделі здійснення відносин делегування.

Вчена проаналізувала позиції науковців щодо поняття «організаційно-правовий аспект делегування повноважень у системі місцевого самоврядування», що актуалізується, зважаючи на потребу ефективності функціонування місцевого самоврядування в Україні загалом.

З погляду науки державного управління дисертанткою було доведено, що організаційно-правовий аспект виступає об'єктом наукового пізнання, через який розкривається спроможність органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів брати участь у відносинах делегування. Визначено, що саме через методологічний інструментарій та теоретичний зміст природи делегування розкриваються можливості подальшого практичного забезпечення самого процесу делегування. На теоретичному рівні нами були розроблені критерії допустимості та доцільності здійснення делегування, а також інструментарій його практичного забезпечення.

Здійснено аналіз загальних підходів до визначення сутності повноважень суб'єктів системи місцевого самоврядування.

Встановлено, що їх правова природа є похідною від права громади на місцеве самоврядування та від способу утворення таких органів. Доведено також те, що повноваження органів місцевого самоврядування лише закріплюються на законодавчому рівні, але їх походження та джерело (право громади) є явищем настільки автономним і самостійно життєздатним, що зумовлює постійну еволюцію структури, набору та механізмів реалізації повноважень вказаних суб'єктів.

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

забезпечення делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні.

Давидовою В. А. обґрунтовано забезпечення процесу делегування, що розкрито через наявність відповідної системи нормативно-правових актів, які визначають загальні умови, способи, механізми та межі делегування повноважень між різними суб'єктами системи місцевого самоврядування. Розвиток вітчизняного законодавства пройшов тривалий період становлення як загальних засад організації системи місцевого самоврядування, так і окремого закріплення способів реалізації відносин делегування.

Проаналізовано еволюцію інституту місцевого самоврядування, що дало змогу відійти від концепції імперативної передачі повноважень до моделі саме відносин делегування. Доведено, що в такому розумінні процесу передачі повноважень, ресурсів та відповідальності законодавче забезпечення відіграє важливе значення, оскільки через сукупність законів Верховної Ради України, нормативних актів Президента України, Кабінету Міністрів України, а також актів органів місцевого самоврядування України розкрито різні аспекти практичного втілення делегування.

Дисертанткою визначено, що особливе місце в системі правового забезпечення відведено адміністративному договору як найбільш ефективному способу регулювання різноманітних елементів організаційно-правового аспекту делегування повноважень у системі місцевого самоврядування.

Надано авторське визначення поняттю «організаційний аспект делегування повноважень», який являє собою практичний вираз законодавчого закріплення загальних правил здійснення місцевого самоврядування. Через організаційний аспект розкрито основні особливості правосуб'єктності органів місцевого самоврядування в процесі здійснення ними відносин делегування. Через побудовану структуру таких відносин відбувається передача повноважень органам місцевого самоврядування.

Визначено, що найбільш чітко організаційний аспект розкривається через побудовані між суб'єктами місцевого самоврядування відносини делегування,

що передбачає наявність органу, який передає, та реципієнта. Оперативність їх взаємодії, повнота законодавчого закріплення повноважень та спроможність реалізовувати такі повноважень і відносини через укладення адміністративного договору, просто рішення, визначають рівень ефективності не лише діяльності таких суб'єктів, а й ефективність системи місцевого самоврядування в цілому.

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

Дисертанткою проаналізовано закордонний досвід та перспективи вдосконалення організаційно-правового аспекту делегування відносин у системі місцевого самоврядування.

Важливим аспектом є імплементація зарубіжного досвіду (на прикладі Великобританії, Франції, Німеччини, Скандинавських країн та країн Бенілюксу проведено аналіз моделей делегування відносин у системі місцевого самоврядування).

Давидовою В. А. встановлено, що 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. Тому делегування розглядають як продовження розширення громадою власної спроможності реалізувати право на самоврядування. Делегування повноважень суб'єктами місцевого самоврядування набуває нових форм та моделей реалізації. Закордонний досвід підтверджує висновок про те, що саме застосування адміністративного договору є найбільш ефективним засобом підвищення якості процесу делегування, повноти цього процесу.

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.

Відповідно до визначених критеріїв у дисертаційній роботі розроблено основні принципи побудови відносин делегування в Україні: єдності мети (структура органу місцевого самоврядування є раціональною, якщо вона сприяє співпраці депутатів і посадових осіб у досягненні цілей ефективного територіального розвитку) та ефективності (структура органу місцевого самоврядування ефективна, якщо вона сприяє досягненню депутатами й посадовими особами поставлених цілей за мінімальних небажаних наслідків або витрат).

Поєднання цих принципів разом із концепцією деконцентрації відповідальності дає змогу виробити найбільш ефективні напрями удосконалення організаційно-правового забезпечення відносин делегування в системі місцевого самоврядування в Україні.

Викладене вище свідчить про достатній рівень обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій дисертаційного дослідження. Висновки відповідають поставленим завданням, відповідно відтворюються у авторефераті дисертації, а рекомендації доведені до рівня використання у практичній діяльності органів місцевого самоврядування.

Наукова новизна одержаних результатів

Матеріали дисертації становлять значну науково-практичну цінність. Розробки та пропозиції, викладені автором в дисертації, свідчать про глибину й об'єктивність проведеного дослідження. Загалом дослідження виконане на високому рівні, апробовано на 5 науково-практичних конференціях, основний зміст роботи відображено в 6 наукових публікаціях.

Давидовою В.А. вперше систематизовано стадії організаційного забезпечення процесу делегування повноважень у системі органів місцевого самоврядування, у складі яких виділено: декларативну (на якій органом, що планує здійснити делегування визначається ступінь, обсяги та межі делегування, а також ресурси для реалізації делегованих

повноважень); засновницьку (передбачає забезпечення умов щодо формування моделі відносин делегування); впровадження (відбувається власне передача повноважень, доступу до ресурсів для забезпечення виконання делегованих повноважень); контролю (характеризується налагодженням механізмів контролю за делегованими повноваженнями); реорганізаційну (передбачає розірвання правового зв'язку між суб'єктами відносин делегування); розроблено теоретичну модель 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 (того, хто делегує, і того, хто перебирає делегування на себе); взаємодія між представницьким та виконавчим органом місцевого самоврядування; обов'язковість укладення адміністративного договору; обов'язковість законодавчого та договірною 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;

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;

дістало 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». В своїй сукупності ці наукові категорії

об'єктивують появу усталених методологічних та теоретичних зв'язків, які на практиці втілюються у форми співробітництва різних органів місцевого самоврядування в процесі делегування повноважень; теоретичні підходи до визначення сутності повноважень суб'єктів системи місцевого самоврядування з точки зору вирішення проблеми достатності, допустимості та доцільності їх делегування в сфері системи самоврядування. Розкриваючи зміст категорії «повноваження» через природу права, походження правосуб'єктності органів місцевого самоврядування обґрунтовується, що процес делегування є об'єктивно необхідним з точки зору коректного функціонування всієї системи управління територіальним розвитком.; періодизація процесу правового регулювання делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні. Виділено низка етапів: 1) радянський період (1922–1991 рр.), у якому процес делегування було абсолютно імперативним та виключало право громади на таке делегування; 2) 1991–1996 рр. – перехідний період, в який відбувається становлення процесу організаційно-правового забезпечення делегування повноважень у системі органів місцевого самоврядування; 3) 1997–2004 рр. – період конституційно-правової визначеності, в який було запроваджено першу модель делегування повноважень в аналізованій системі; 4) 2004–2010 рр. – час трансформації системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні, протягом якого відбувається пошук найбільш ефективних моделей існування місцевого самоврядування, у тому числі механізмів делегування повноважень; 5) 2010 – 2014 рр. – спроби імперативізації процесу розподілу повноважень у системі місцевого самоврядування; 6) 2020 р. – широке впровадження процесів децентралізації в системі місцевого самоврядування з перерозподілом повноважень суб'єктів місцевого самоврядування, у тому числі шляхом їх делегування; 7) 2020 – 2021 рр. – Україна отримала новий адміністративно-територіальний устрій. І дійсно відбулись зміни в реалізації організаційно-правового аспекту 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 дисертації

Основні науково-теоретичні положення й практичні рекомендації, викладені в дисертації, використовують науково-дослідній роботі – у процесі подальших наукових розробок методологічного та практичного характеру в сфері формування та практичного використання окремих елементів організаційно-правового забезпечення делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні; законотворчій діяльності для удосконалення окремих норм законодавства України в сфері делегування понова день в системі місцевого самоврядування – доведено утилітарність та необхідність розширення практичного застосування адміністративного договору в якості засобу закріплення відносин делегування таких повноважень; Результати дослідження щодо механізму делегування повноважень у системі місцевого самоврядування впроваджено Директоратом з питань розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою Міністерства розвитку громад та територій України (довідка про впровадження від 27.11.2018 № 7/13.4/13323-18). Верховним Судом України впроваджено результати дослідження в нормотворчій та правозастосовчій діяльності, а також з метою урегулювання законодавчих колізій (довідка про впровадження від 13.03.2018).

Повнота викладу основних результатів у наукових фахових виданнях

Дисертаційна робота є самостійно виконаною науковою працею, в якій викладено авторський підхід щодо вдосконалення організаційно-правового забезпечення делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні, у тому числі на основі узагальнення зарубіжного досвіду організаційно-правового забезпечення делегування повноважень у системі місцевого самоврядування.

Основні положення дисертації опубліковано у 11 наукових працях, з них: 5 – статті в наукових фахових виданнях України, 1 – стаття в зарубіжному виданні (Польща), 5 – матеріали конференцій.

Отримані наукові положення, висновки і рекомендації повною мірою висвітлено у наукових публікаціях Давидової В.А. Текст автореферату розкриває зміст дисертації.

Дискусійні положення та недоліки дисертаційної роботи

Оцінюючи представлену дисертаційну роботу в цілому позитивно, слід відмітити дискусійні положення та висловити наступні зауваження.

1. Дисертантка посилається на дослідження авторів, які є прибічниками різних моделей місцевого самоврядування. Разом з тим, було б доцільно зазначити через призму якого теоретичного підходу досліджує процес делегування у системі місцевого самоврядування саме авторка.

2. Потребує актуалізації аналіз законодавства в частині делегування та розподілу повноважень у системі місцевого самоврядування у зв'язку із зміною адміністративно-територіального устрою України

3. У підрозділі 3.2. розділу 3 дисертації було б доцільно надати пропозиції щодо внесення змін до законодавства, зокрема до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», оскільки за останній рік на законодавчому рівні, а також підзаконними актами створено нормативне підґрунтя для оновлення базового закону в частині делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні.

4. У дисертаційному дослідженні не вистачає аналізу основних аспектів щодо контролю делегованих повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні. Це питання могло б лягти в основу ще одного підрозділу.

5. Потрібно бути обережним при трактуванні європейського законодавства, яке є частиною національного законодавства, зокрема на сторінці 105, аналізуючи Європейську хартію місцевого самоврядування була допущена типова помилка щодо трактування поняття «місцеве самоврядування», яке означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення, оскільки в наукових колах відбуваються значні дискусії навколо питання правильності офіційного перекладу термінів при ратифікації Європейської хартії.

6. В авторефераті на сторінках 10 та 12 не доречно подавати окремо повноваження представницьких органів управління містом в Німеччині та основні повноваження муніципальної ради Франції, оскільки інформація, яка зазначена в цих таблицях несе лише констатуючу інформацію основних повноважень.

Загальний висновок

Дисертаційна робота Давидової Вікторії Анатоліївни «Делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні: організаційно-правовий аспект» є самостійним, завершеним, достовірним дослідженням актуального наукового завдання. Структурованість, повнота викладення матеріалу та якість оформлення рукопису дисертації відповідають кваліфікаційним вимогам щодо дисертацій на здобуття наукового ступеня кандидата наук. Обґрунтовані й запропоновані здобувачем пропозиції та висновки розв'язують актуальне завдання в галузі науки державного управління.

За актуальністю, новизною, рівнем розкриття поставлених завдань і практичною цінністю дисертація відповідає вимогам «Порядку присудження

наукових ступенів», затвердженого Постановою КМУ від 24 липня 2013 р., №567, а її автор – Давидова Вікторія Анатоліївна заслуговує присудження наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.04 – місцеве самоврядування.

Офіційний опонент

доцент кафедри управління та адміністрування
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ,
кандидат наук з державного управління



Анна МУНЬКО

Підпис Анни МУНЬКО засвідчую

Проректор

Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ
доктор юридичних наук, професор
Заслужений юрист України



Лариса НАЛИВАЙКО