

До Спеціалізованої вченої ради  
ДФ 70.895.046  
Хмельницького університету управління  
та права імені Леоніда Юзькова  
29013, м. Хмельницький, вул. Героїв  
Майдану, 8

## **ВІДГУК**

### **офіційного опонента**

**кандидата юридичних наук, доцента, Краковської Анжеліки Євгеніївни на дисертацію Мороз Вікторії Олександрівни на тему «Адміністративно-правові засади діяльності місцевих органів публічної адміністрації в Україні в умовах європейської інтеграції», подану на здобуття ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право»**

**Актуальність теми дослідження.** Україна, як кандидат у члени Європейського Союзу, перебуває в умовах євроінтеграції. Входження України до європейського економічного, правового та політичного простору, демократизація українського суспільства та розбудова сучасної демократичної європейської правової держави зумовлює впровадження європейських цінностей та стандартів у діяльність суб'єктів публічної адміністрації на всіх рівнях, вимагає підвищення ефективності їх функціонування та якості тих послуг, які вони надають населенню. Досвід країн-членів Європейського Союзу з питань реформування щодо децентралізації влади свідчить про те, що саме децентралізація відіграє основну роль у наближенні влади до людини завдяки передачі повноважень місцевим органам публічної адміністрації, співпраці між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, орієнтації місцевих органів публічної адміністрації на надання якісних послуг населенню відповідних територіальних громад. У зв'язку з цим необхідними є наукові дослідження публічного адміністрування на місцевому рівні, практики діяльності місцевих органів публічної адміністрації країн-членів Європейського Союзу та України з метою напрацювання шляхів наближення вітчизняної державно-правової практики організації та діяльності місцевих органів публічної адміністрації до європейських стандартів публічного адміністрування.

Зважаючи на вище зазначене, актуальність теми дисертаційного дослідження не викликає сумнів, оскільки з врахуванням вимог сьогодення потрібне комплексне дослідження питань адміністративно-правових засад діяльності місцевих органів публічної адміністрації в Україні в умовах європейської інтеграції задля розуміння сутності та призначення місцевих органів публічної адміністрації, напрямків вдосконалення адміністративно-правових засад організації та діяльності цих органів, якісних змін системи публічної адміністрації, підвищення ефективності публічного адміністрування.

Все це допоможе стати Україні сервісною демократичною державою, діяльність якої орієнтована за забезпечення потреб людини.

**Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, їх достовірності та новизни.** Дисертація за своїм змістом є цілісним дослідженням обраної проблематики. Всі структурні елементи роботи поєднуються в єдине ціле за законами формальної логіки. Викладення матеріалу є логічно послідовним. Зміст дисертаційної роботи В.О. Мороз відповідає встановленим вимогам. Дисертація складається з анотації, вступу, трьох розділів, які містять шість підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків.

Заслуговує на увагу вдало визначена авторкою мета дослідження, яка полягає у тому, щоб на основі комплексного аналізу наукових джерел, чинного законодавства та узагальнення практики його реалізації визначити адміністративно-правові засади діяльності місцевих органів публічної адміністрації в Україні та сформулювати пропозиції щодо вдосконалення вітчизняного законодавства в означеній сфері в умовах європейської інтеграції України. Для досягнення поставленої мети у роботі було поставлено та успішно вирішено такі завдання: здійснити теоретико-правову характеристику місцевих органів публічної адміністрації; проаналізувати теоретичні підходи до визначення поняття «місцеві органи публічної адміністрації»; виявити та дослідити систему та адміністративно-правовий статус місцевих органів публічної адміністрації в Україні; визначити особливості функціонування місцевих органів публічної адміністрації в умовах сьогодення; з'ясувати характерні особливості адміністративно-правового забезпечення організаційних та функціональних форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації; проаналізувати адміністративно-правове забезпечення організаційних форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації; дати характеристику адміністративно-правового забезпечення реалізації функціональних форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації; з'ясувати сутність та особливості адміністративно-правового забезпечення інструментів діяльності місцевих органів публічної адміністрації в контексті європейської інтеграції. Аналіз тексту дисертації свідчить, що для виконання вказаних завдань авторкою було застосовано потужний арсенал наукових засобів, що обумовило високий ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків та рекомендацій, сформульованих у роботі.

В поданій до захисту дисертації сформульований ряд важливих висновків, пропозицій і рекомендацій, що є новими для науки 081 «Право», а також є достатньо аргументованими та виваженими. Достовірність отриманих авторкою наукових результатів підтверджується тим, що було проведено аналіз значної кількості літературних джерел, дисертаційних та монографічних досліджень, законодавства країн-членів ЄС, а це дозволяє зробити висновок щодо обґрунтованості висловлених пропозицій авторки з питань покращення правового регулювання у досліджуваній сфері. Таким чином, наукові результати проведеного дисертанткою дослідження щодо адміністративно-

правових засад діяльності місцевих органів публічної адміністрації в Україні в умовах європейської інтеграції, а також комплексне дослідження пов'язаних із цим теоретико-правових та прикладних проблем є достовірними, вираженими та обґрунтованими, відповідають темі дисертації.

На підставі авторського аналізу окреслено напрями удосконалення законодавства України у відповідних сферах з врахуванням нідерландського, німецького, польського, французького, італійського та іншого досвіду, в тому числі щодо типового регламенту, організаційних та функціональних форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації при наданні адміністративних послуг тощо, що свідчить про органічний зв'язок наукової новизни та практичної значущості дисертації В.О. Мороз.

**Теоретичне та практичне значення одержаних результатів дисертаційного дослідження.** Сформульовані у дисертації висновки та рекомендації дійсно можуть бути використані у науково-дослідній діяльності – як основна для наступних наукових досліджень адміністративно-правових засад діяльності місцевих органів публічної адміністрації; у правозастосовчій практиці – для вдосконалення діяльності місцевих органів публічної адміністрації в Україні; у навчальному процесі – під час викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Конституційне право», «Муніципальне право», «Конституційне процесуальне право».

**Наукова обґрунтованість, рівень виконання поставленого наукового завдання та оволодіння здобувачкою методологією наукової діяльності** підтверджується тим, що у роботі було використано комплекс філософських, загальноправових і конкретно-наукових методів дослідження, використання яких обумовлено метою і завданнями, особливостями об'єкта та предмета дослідження, а також системним підходом до аналізу адміністративно-правового статусу місцевих органів публічної адміністрації та адміністративно-правових засад їх діяльності. Діалектичний метод був використаний під час дослідження сутності місцевих органів публічної адміністрації і визначення їх ознак (розділ 1). Метод формальної логіки став основою для конструювання основних категорій, які стосуються досліджуваної сфери: поняття місцевих органів публічної адміністрації (підрозділ 1.1.), основних категорій, пов'язаних із адміністративно-правовим забезпеченням організаційних та функціональних форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації (підрозділи 2.1. – 2.3.). Структурно-логічний метод допоміг з'ясувати окремі елементи адміністративно-правового статусу місцевих органів публічної адміністрації (розділ 1, підрозділ 2.1.). Системно-функціональний метод застосовано для визначення системи місцевих органів публічної адміністрації (підрозділ 1.2.), з'ясування функціональних форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації та інструментів їх діяльності (підрозділи 2.2, 2.3), а також адміністративних процедур та послуг в діяльності місцевих органів публічної адміністрації (розділ 3). Методи аналізу і синтезу застосовано для дослідження сучасного стану та визначення

напрямів удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності місцевих органів місцевого публічної адміністрації в Україні (розділ 3). Компаративний метод використано для дослідження досвіду країн Європейського Союзу у сфері адміністративно-правового регулювання діяльності місцевих органів місцевого публічної адміністрації та можливості його використання в Україні в умовах європейської інтеграції (розділи 2, 3). Опрацювання змісту дисертації довело, що використання заявлених авторкою методів дослідження є адекватним і коректним, дозволило отримати та належно аргументувати нові наукові результати, забезпечити їх доказовість та об'єктивність.

Авторкою було цілком логічно обрано нормативну базу дослідження, яку становлять Конституція України, законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти України та зарубіжних країн, що регламентують питання організації та діяльності місцевих органів публічної адміністрації. Емпіричною базою дослідження є монографічні видання та публікації у періодичних виданнях. Все це дозволило дисертантці досягти достатньої наукової обґрунтованості, повністю виконати поставлені завдання та свідчить про оволодіння здобувачкою методологією наукової діяльності.

Наукова новизна отриманих результатів заключається в тому, що дисертаційне дослідження є першим кваліфікованим науковим доробком, в якому на основі комплексного аналізу наукових джерел, чинного законодавства, узагальнення практики його реалізації здійснено теоретичне обґрунтування та розробка пропозицій щодо подальшого удосконалення адміністративно-правових засад діяльності місцевих органів публічної адміністрації в Україні в умовах європейської інтеграції.

**Повнота викладу положень дисертації, висновків та рекомендацій в опублікованих наукових публікаціях.** Ознайомлення з опублікованими працями (список яких наведено в дисертації в повному обсязі) за темою дисертації В.О. Мороз надає можливість зробити висновок, що основні результати дисертаційного дослідження викладено у трьох наукових статтях, розміщених у наукових фахових періодичних виданнях з юридичних наук, а також у шістьох тезах доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях.

**Оцінка змісту дисертації.** Ознайомлення з текстом дисертаційного дослідження В.О. Мороз дозволяє дійти висновку, що робота містить результати її особистих досліджень. У вступі обґрунтовується актуальність теми дослідження, рівень наукової розробки, визначаються мета та завдання дослідження, об'єкт та предмет дослідження, методи дисертаційного дослідження, його теоретична, нормативна та емпірична основи, науково-практичне значення отриманих результатів, сформульовано наукову новизну та основні положення, що виносяться на захист.

У розділі 1 авторкою розкрита теоретико-правова характеристика місцевих органів публічної адміністрації. Для цього дисертанткою проаналізовано теоретичні підходи до визначення поняття «місцеві органи

публічної адміністрації»; досліджено систему та адміністративно-правовий статус місцевих органів публічної адміністрації в Україні; визначено особливості функціонування місцевих органів публічної адміністрації в умовах сьогодення. Авторкою визначено власне поняття місцевих органів публічної адміністрації як органів, які здійснюють публічну місцеву владу на рівні відповідної області, району, територіальної громади, реалізують державні інтереси та інтереси відповідної територіальної громади, при цьому здійснюючи переважно виконавчо-розпорядчі повноваження та правозастосовчі функції, в тому числі щодо управління державним та комунальним майном, надання публічних послуг населенню, здійснення правового та іншого державного регулювання окремих сфер життя відповідної колективної місцевої спільноти (територіальної громади, населеного пункту, адміністративно-територіальної одиниці). Також дисертанткою на основі аналізу доктринальних підходів виділено ознаки місцевих органів публічної адміністрації – загальні (притаманні усім органам публічної адміністрації) та спеціальні (які визначають сутність та правове призначення місцевих органів публічної адміністрації).

Розділ 2 присвячено адміністративно-правовому забезпеченню організаційних та функціональних форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації, для чого авторкою проаналізовано адміністративно-правове забезпечення організаційних форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації та визначено їхні особливості; охарактеризовано адміністративно-правове забезпечення реалізації функціональних форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації та визначено їхній перелік; з'ясовано сутність та особливості адміністративно-правового забезпечення інструментів діяльності місцевих органів публічної адміністрації в контексті європейської інтеграції.

У розділі 3 авторкою окреслено основні напрямки удосконалення засад діяльності місцевих органів публічної адміністрації з урахуванням європейського досвіду в умовах євроінтеграції в контексті руху України до європейських стандартів публічного адміністрування.

У дисертації В.О. Мороз аргументує низку висновків та пропозицій (стор. 23 – 29), серед яких доцільним вважаю звернути увагу на такі.

1. Визначення поняття місцевих органів публічної адміністрації як органів, які здійснюють публічну місцеву владу на рівні відповідної області, району, територіальної громади, реалізують державні інтереси та інтереси відповідної територіальної громади, при цьому здійснюючи переважно виконавчо-розпорядчі повноваження та правозастосовчі функції, в тому числі щодо управління державним та комунальним майном, надання публічних послуг населенню, здійснення правового та іншого державного регулювання окремих сфер життя відповідної колективної місцевої спільноти (територіальної громади, населеного пункту, адміністративно-територіальної одиниці).

2. Визначення особливості адміністративно-правового забезпечення організаційних форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації, яке

здійснюється як відповідно до правових документів процедурного характеру, які можуть визначати особливості проведення цілої низки відповідних форм діяльності, так і відповідно до правових актів, якими визначаються окремі організаційно-правові форми діяльності відповідного органу (регламентів, якими визначаються організаційно-процедурні питання внутрішньої діяльності місцевих державних адміністрацій, місцевих рад, їх виконавчих органів та документів, якими визначаються окремі організаційно-правові форми діяльності відповідного органу (порядок проведення нарад, засідань колегії, розгляду звернень громадян, організації та проведення особистих прийомів, проведення дистанційного засідання виконавчого комітету тощо).

3. Виокремлення загальних ознак місцевих органів публічної адміністрації, до яких відносить: наявність спільної мети функціонування; забезпечення органом публічних інтересів; наділення державно-владними повноваженнями; створення у відповідності до норм чинного законодавства в якості органів публічної адміністрації; підпорядкованість політичній владі та забезпечення виконання і застосування законів; є частиною відповідної системи органів публічної адміністрації; діяльність залежить від законодавчого та нормативного закріплення їх прав та обов'язків; мають відповідний адміністративно-правовий статус, який передбачає наявність у органу відповідної правосуб'єктності, компетенції, публічних завдань та функцій; здійснення ефективного надання публічних послуг населенню; виконання функції посередника між суспільством і державою; прозорість (транспарентність) та відкритість діяльності.

4. Визначення переліку функціональних форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації та включення до нього таких, як: нормотворча діяльність, що здійснюється шляхом прийняття відповідним органом у межах своїх повноважень нормативних та інших адміністративних актів (рішень місцевих рад та їх виконавчих органів, розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій, сільських, селищних, міських голів, наказів керівників структурних підрозділів відповідних органів); виконавча-розпорядча (адміністративна) діяльність місцевих органів публічної адміністрації щодо реалізації компетенції відповідної місцевої державної адміністрації, органу місцевого самоврядування, суб'єктів, яким делеговано повноваження місцевої публічної влади; діяльність щодо здійснення контролю за виконанням рішень місцевих органів публічної адміністрації, дотриманням законодавства та нормативно-правових актів на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць; надання адміністративних послуг місцевими органами публічної адміністрації; вчинення адміністративно-процедурної діяльності, пов'язаної із наданням адміністративних послуг та іншої діяльності місцевих органів публічної адміністрації.

5. Удосконалення змісту адміністративно-правового статусу місцевих органів публічної адміністрації та включення до нього крім правосуб'єктності, компетенції, також відповідних форм діяльності та інструментів, які застосовуються в процесі такої діяльності відповідними місцевими органами публічної адміністрації.

6. Напрямами удосконалення засад діяльності місцевих органів публічної адміністрації з урахуванням європейського досвіду, до яких віднесено: розширення повноважень органів місцевого самоврядування в аспекті делегування повноважень щодо надання ними адміністративних послуг, які випливають із власної та делегованої компетенції органу місцевого самоврядування шляхом укладання адміністративних договорів із недержавними суб'єктами; визначення обов'язкового створення органів або організацій, уповноважених на надання адміністративних послуг на рівні кожного із населених пунктів, що входять до складу територіальної громади, але не є її центром; визначення обов'язку здійснити нормативно-правове регулювання порядку надання адміністративних послуг на рівні «стандартів адміністративних послуг» місцевими радами, а якщо таке регулювання не здійснене місцевою радою – виконавчими органами місцевих рад, організаціями, уповноваженими надавати відповідну адміністративну послугу відповідно до адміністративного договору; надання можливості сільському, селищному, міському голові здійснювати підзаконне нормативно-правове регулювання у тих сферах які належать до повноважень сільської, селищної, міської ради, однак передбачити що відповідне регулювання здійснюється тимчасово до прийняття відповідного рішення на пленарному засіданні місцевої ради; встановлення обов'язкового прийняття Статуту територіальної громади як документа, який би визначав адміністративно-правовий статус та організацію діяльності місцевих органів публічної адміністрації на території відповідної територіальної громади, які здійснюють місцеве самоврядування; надання права органам місцевого самоврядування на укладання відповідних адміністративних договорів, а також створення відповідно до них допоміжних, дорадчих та консультативних органів, які б допомагали здійснювати підготовку до прийняття та прийняття відповідних рішень в інтересах кількох територіальних громад для їх подальшого затвердження органами місцевого самоврядування кожної із територіальних громад, які є сторонами укладеного адміністративного договору; створення органів місцевого самоврядування не тільки на рівні всієї територіальної громади, але й на рівні окремих населених пунктів, які входять до складу територіальної громади; врегулювання питання затвердження типового регламенту як документу, який би став основою для прийняття регламентів відповідними органами місцевого самоврядування.

У висновках дисертанткою сформульовано узагальнення, пропозиції та рекомендації, що відповідають вимогам наукової новизни та практичної значущості. Список використаних джерел налічує 191 позицію. Кількість використаної сучасної вітчизняної та зарубіжної наукової літератури є достатньою, при цьому спостерігається оптимальний баланс між використанням теоретичних праць у галузі адміністративного права та нормативно-правовими актами у досліджуваній сфері. Слід також позитивно відзначити наявність достатньої кількості джерел, які характеризують зарубіжний досвід створення «універсамів послуг» для юридичних осіб, створених місцевими органам публічної адміністрації; передачі повноважень щодо надання адміністративних послуг недержавним суб'єктам; передбачення

«стандартів адміністративних послуг», які б включали питання щодо умов, процедури, якості надання адміністративних послуг та відповідальності осіб, уповноважених на здійснення надання таких послуг тощо.

Загалом дисертаційне дослідження з обраної теми В.О. Мороз здійснено на передовій методологічній основі, достатніх емпіричних даних та дослідженнях з адміністративного права, на базі глибокого аналізу нормативно-правових актів та аргументованої полеміки.

Аналіз змісту роботи свідчить про самостійну, завершену, аргументовану, комплексну роботу та дозволяє констатувати високий науково-теоретичний рівень проведеного дослідження. В цілому роботу характеризує науковий, коректний стиль та вміння викладати матеріал, а сама робота відрізняється змістовною завершеністю, цілісністю та єдністю, свідчить про особистий внесок дисертантки в юридичну науку.

**Дискусійні положення та зауваження до дисертації.** Оцінюючи позитивно науковий рівень дисертаційного дослідження та наукових публікацій Мороз В.О., можна висловити окремі зауваження дискусійного характеру або як такі, що потребують роз'яснень з боку авторки та/або додаткових аргументів.

1. Потребує уточнення позиція дисертантки щодо розуміння місцевих органів публічної адміністрації як систем: місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, осіб та організацій, які не є органами публічної влади, але наділені делегованими повноваженнями цих органів, органів тимчасового військово-цивільного управління, які створюються на заміну місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в обставинах воєнного стану, коли нормальне функціонування вище зазначених органів є неможливим і є доцільним тимчасове поєднання функцій виконавчої влади і місцевого самоврядування та передачу самоврядування органам державної влади (пункт 12 наукової новизни, стор. 28). В той же час, авторка пропонує передати питання оборонної роботи, мобілізаційної підготовки, мобілізації та демобілізації як такі, що впливають із повноважень Президента України щодо прийняття рішень про мобілізацію, запровадження правового режиму воєнного стану, здійснення повноважень в оборонній сфері, передати іншим органам – голові військової адміністрації як постійно діючого органу публічного адміністрування військово-цивільного характеру (пункт 3 наукової новизни, стор. 24), а поєднання функцій виконавчої влади і місцевого самоврядування та передачу самоврядування органам державної влади розглядати як наслідок діяльності органів місцевого самоврядування, що посягають на конституційний лад України, її територіальну цілісність та недоторканність, істотне порушення прав та свобод людини та громадянина, передбачених Конституцією України, а також на ліквідацію незалежності України (пункт 4 наукової новизни, стор. 25). В цьому випадку не є зрозумілим чи відносить авторка голову військової адміністрації як постійно діючий орган публічного адміністрування військово-цивільного характеру до системи місцевих органів публічної адміністрації. Крім цього, пояснення потребують



суперечності у повноваженнях цих органів публічного адміністрування військово-цивільного характеру, визначених у пунктах 3, 4 та 12 наукової новизни.

2. Пропозиція авторки щодо врегулювання питання затвердження типового регламенту як документу, який би став основою для прийняття регламентів відповідними органами місцевого самоврядування і належним чином врегульовував відповідні питання здійснення організаційних та функціональних форм діяльності цих органів була б більш повно розкритою, якщо б вона знайшла відображення у відповідному проєкті такого регламенту як додатку до дисертації (пункт 11 наукової новизни, стор. 28, 177).

Наведені вище положення та зауваження мають рекомендаційний, дискусійний характер, не заперечують загальної позитивної оцінки наукового рівня дисертації та наукових публікацій, істотно не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційної роботи В.О. Мороз та не зменшують її теоретичну і науково-практичну значимість як для науки, так і для правозастосовної практики.

**Відповідність дисертації встановленим вимогам.** Дисертація вносить свій внесок у розвиток адміністративно-правової науки та у дослідження актуальних проблем адміністративно-правових засад діяльності місцевих органів публічної адміністрації в Україні в умовах європейської інтеграції.

Аналіз дисертації В.О. Мороз та праць, опублікованих за темою дисертації, свідчить про актуальність теми дослідження, достатню обґрунтованість наукових положень, висновків та рекомендацій, сформульованих в дисертації, їх достовірність і новизну, повноту їх викладу в опублікованих працях у фахових виданнях.

Дисертацію оформлено згідно з установленими вимогами, що висуваються для дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора філософії. Самостійність цього дослідження не викликає сумнівів. У роботі наявні посилання на джерела інформації у разі використання ідей, тверджень, розробок інших авторів, дотримано вимог норма законодавства про авторське право, надано достовірну інформацію щодо результатів наукової діяльності, використані методики дослідження, джерела інформації, що в свою чергу свідчить про відсутність порушення авторкою вимог академічної доброчесності.

У сукупності, наведені у відгуку позитивні положення щодо дисертації свідчать про вирішення дисертанткою актуальної наукової проблеми. Відповідно дисертаційна робота В.О. Мороз є самостійним науковим дослідженням, яке спрямоване на вирішення наукового завдання, містить теоретичні висновки і практичні рекомендації, що становлять безперечний інтерес для юридичної науки, науки адміністративного права та правозастосовної діяльності.

**Загальний висновок по дисертації.** З урахуванням викладеного вище можна зробити висновок, що дисертація МОРОЗ Вікторії Олександрівни «Адміністративно-правові засади діяльності місцевих органів публічної адміністрації в Україні в умовах європейської інтеграції» відповідає вимогам Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 року № 44 та Вимогам до оформлення дисертацій, затвердженим наказом Міністерства освіти і науки України від 12 січня 2017 року № 40, а її автор – МОРОЗ Вікторія Олександрівна за результатами публічного захисту заслуговує на присудження ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право».

**Офіційний опонент:**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри господарського та  
адміністративного права Донецького  
національного університету  
імені Василя Стуса

Анжеліка КРАКОВСЬКА

