

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**

**докторки юридичних наук, професорки Рядінської Валерії Олександрівни  
на дисертацію Мороз Вікторії Олександрівни на тему:  
«Адміністративно-правові засади діяльності місцевих органів публічної  
адміністрації в Україні в умовах європейської інтеграції»,  
подану на здобуття наукового ступеня доктора філософії з  
галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право»**

**Актуальність теми дисертаційного дослідження.** Динамічний розвиток суспільних відносин, побудова правової, демократичної та європейської держави, де людина, її життя і здоров'я, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, потребувала від України перегляду існуючої системи суб'єктів публічної адміністрації, зокрема, місцевих органів публічної влади, та приведення їх діяльності до європейських стандартів, вимог Європейській Хартії місцевого самоврядування, яка містить вимогу максимального наближення якісних послуг до споживачів.

Процес реформування місцевої влади в Україні був складним, неодноразово гальмувався, стикався з супротивом та саботуванням, але, обертаючись назад, не можна не відмітити, який значний шлях пройшла наша країна в цьому питанні. Проте ще до початку повномасштабного вторгнення РФ на територію України 24 лютого 2022 року говорити про остаточне створення ефективної системи місцевих органів публічної адміністрації, яка відповідає європейським принципам та стандартам було передчасно.

З початком війни РФ проти України місцеві органи публічної адміністрації зіштовхнулися з новими викликами, які ще більше ускладнюють формування підстав для впровадження європейських цінностей і стандартів у їх діяльність на усіх рівнях, знижує ефективність їх функціонування та якості тих послуг, які вони надають населенню.

Органи публічної адміністрації потребують пропозицій щодо шляхів наближення вітчизняної державно-правової практики організації та діяльності місцевих органів публічної адміністрації до європейських стандартів публічного адміністрування, що і обумовлює актуальність представленої В.О. Мороз роботи.

Про актуальність обраного напрямку дисертаційного дослідження свідчить також те, що дослідження проведено відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в

Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України 1.04.2014 № 333-р, Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року, затверджених Указом Президента України від 30.09.2019 № 722/2019, Пріоритетних напрямків фундаментальних та прикладних наукових досліджень у галузі права, затверджених постановою 21 загальних зборів Національної академії правових наук України від 26.03.2021 № 12-21, на виконання наукової теми Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова «Управлінські та правові засади забезпечення сталого розвитку України як європейської держави» (номер державної реєстрації 0108U008927), наукової теми кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова «Правові засади організації та здійснення публічної влади» (номер державної реєстрації 0123U102955).

**Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих в дисертації, їх достовірності та новизни, підтверджений** теоретичною та методологічною базою дослідження, критичним аналізом та узагальненням наукових праць, комплексним аналізом законодавства й зарубіжної практики в даній сфері.

Передусім, позитивним слід визнати чітке визначення автором об'єкта і предмета дослідження. Об'єкт та предмет дослідження визначені у відповідності до вимог, які ставляться МОН України до дисертаційних робіт на здобуття наукового ступеня доктора філософії, та дозволяють досягти мети дослідження, що полягає у комплексному аналізі наукових джерел, чинного законодавства та узагальнення практики його реалізації для визначення адміністративно-правових засад діяльності місцевих органів публічної адміністрації в Україні в умовах європейської інтеграції, а також формулювання пропозиції щодо вдосконалення правових засад здійснення такого контролю. Ознайомлення з текстом дисертаційного дослідження дає підстави для висновку, що текст дисертації в повному обсязі відповідає меті дослідження, а поставлені завдання автором успішно виконані.

Варто відзначити, що різні структурні елементи дисертаційного дослідження В.О. Мороз об'єднані єдиною концепцією, а структура дисертації повною мірою відповідає поставленим завданнями наукового дослідження. Авторка використовує цілий ряд загальнонаукових та спеціально-правових методів наукового пізнання, в тому числі: діалектичного, який був використаний під час дослідження сутності місцевих органів публічної адміністрації і визначення їх ознак; метода формальної логіки, який став основою для конструювання основних категорій, що стосуються досліджуваної сфери: поняття місцевих органів публічної адміністрації, основних категорій, пов'язаних із адміністративно-правовим забезпеченням організаційних та функціональних форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації; структурно-логічного методу, який допоміг з'ясувати окремі елементи адміністративно-правового статусу місцевих органів публічної адміністрації; системнофункціонального методу, який застосовувався для визначення системи місцевих органів публічної адміністрації, з'ясування функціональних форм діяльності місцевих органів публічної адміністрації та інструментів їх діяльності, а також адміністративних процедур та послуг в діяльності місцевих

органів публічної адміністрації; методи аналізу і синтезу, що було застосовано для дослідження сучасного стану та визначення напрямів удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності місцевих органів місцевого публічної адміністрації в Україні; компаративного методу, який було 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.

Слід зазначити, що окремі положення, покладені в основу цієї дисертації, зокрема щодо сутності адміністративно-правового спору, судового контролю, форм судового контролю, тощо, але підходи автора до вирішення поставлених завдань і мети дослідження сприймаються по новому, оскільки підтверджені не тільки теоретичними обґрунтуваннями, але й підтверджені аналізом актуальних питань, що виникають перед місцевими органами публічної адміністрації, у зв'язку з воєнним становищем, внутрішньою міграцією, мобілізацією тощо. Тож результати дослідження мають не лише наукове, а й суто практичне значення.

Висновки, пропозиції та рекомендації дисертаційної роботи 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».

Достовірність отриманих автором наукових результатів підтверджується, зокрема, тим, що під час дослідження проведено аналіз значної кількості літературних джерел, законодавства країн ЄС, відповідних дисертаційних та монографічних досліджень, що дозволяє зробити висновок про обґрунтованість висловлених пропозицій автора щодо покращення правового регулювання у досліджуваній сфері. Таким чином, наукові результати проведеного дисертантом 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, виваженими та обґрунтованими.

Аналіз змісту роботи свідчить про самостійну, завершену, аргументовану, комплексну роботу та дозволяє констатувати високий науково-теоретичний рівень проведеного дослідження.

Викладені дисертанткою положення та рекомендації становлять наукову цінність, оскільки в дисертації по-новому вирішено важливе наукове завдання, що має суттєве значення для розвитку науки адміністративного права. Розв'язання поставлених в дисертації завдань допоможе вдосконалити правові норми, що значною мірою сприятиме підвищенню рівня забезпечення прав, свобод та інтересів людини і громадянина, забезпечення режиму законності в діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Робота позбавлена обтяжливих граматичних конструкцій, сприймається цілісно.

**Наукова новизна отриманих результатів** полягає у тому, що дисертаційна робота є кваліфікаційною науковою працею, одним з перших в Україні комплексним дослідженням, в якому на основі всебічного аналізу наукових джерел, нормативно-правових актів та судової практики здійснено теоретичне обґрунтування та розробку пропозицій щодо подальшого вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності місцевих органів публічної адміністрації в Україні в умовах європейської інтеграції.

Детальне ознайомлення з текстом дисертаційного дослідження В.О. Мороз дає підстави стверджувати, що у роботі на підставі проведеного ґрунтовного критичного дослідження висунуто і обґрунтовано низку положень, висновків та ідей, сукупність і достатньо високий рівень розробки яких дозволяє кваліфікувати цю працю як завершене наукове самостійне дослідження. Висновки і положення, що виносяться на захист, є особистим здобутком дисертантки та характеризуються необхідним рівнем наукової новизни для рецензованого дисертаційного дослідження.

Слід підтримати позицію авторки щодо виокремлення загальних ознак місцевих органів публічної адміністрації, до яких вона відносить: наявність спільної мети функціонування – забезпечення належного гарантування прав, свобод та законних інтересів, фізичних і юридичних осіб у публічній сфері, а також ефективної реалізацію приватними особами свого адміністративно-правового статусу; забезпечення органом публічних інтересів (інтереси певної публічної спільноти – держави, суспільства, територіальної громади); наділення державно-владними повноваженнями; створення у відповідності до норм чинного законодавства в якості відповідних органів публічного адміністрації; підпорядкованість політичній владі та забезпечення виконання і застосування законів; є частиною відповідної системи органів публічної адміністрації; діяльність органів публічної адміністрації залежить від законодавчого та нормативного закріплення їх прав та обов'язків; мають відповідний адміністративно-правовий статус органу публічного адміністрування, який передбачає наявність у органу відповідної правосуб'єктності, компетенції, публічних завдань та функцій, здійснення ефективного надання послуг населенню, виконання функції посередника між суспільством і державою, прозорість (транспарентність) та відкритість діяльності.

Можемо погодитися із думкою дисертанта щодо того, що місцеві органи виконавчої влади як один із складових системи місцевих органів публічного адміністрування можуть і повинні формуватися саме Кабінетом Міністрів України як вищим органом виконавчої влади, а не Президентом України, оскільки останній не є складовою системи виконавчої влади, а є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина і з цією метою здійснює свої повноваження.

Вагомим результатом цього дисертаційного дослідження є обґрунтування висновку про те, що функціональними формами діяльності місцевих органів публічної адміністрації є: а) 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); 175 б) 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; в) діяльність щодо здійснення контролю за виконанням рішень місцевих органів публічної адміністрації, дотриманням законодавства та нормативно-правових актів на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць; г) надання адміністративних послуг місцевими органами публічної адміністрації – безпосередньо, через Єдиний державний портал електронних послуг або через центри надання адміністративних послуг; організаційне забезпечення надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг делеговане виконавчим органам сільських, селищних, міських рад; д) вчинення адміністративно-процедурної діяльності, пов'язаної із наданням адміністративних послуг та іншої діяльності місцевих органів публічної адміністрації (в тому числі щодо надання тієї чи іншої інформації довідкового, засвідчувального чи іншого характеру в тому числі в контексті розгляду звернень громадян та наданням доступу до публічної інформації

Викликає інтерес висновок дисертанта про те, що напрямками удосконалення засад діяльності місцевих органів публічної адміністрації з урахуванням європейського досвіду на нашу думку є: а) розширення повноважень органів місцевого самоврядування в аспекті делегування повноважень щодо надання ними адміністративних послуг, які впливають із власної та делегованої компетенції органу місцевого самоврядування шляхом укладання адміністративних договорів із недержавними суб'єктами; б) визначення обов'язкового створення органів або 177 організацій, уповноважених на надання адміністративних послуг на рівні кожного із населених пунктів, що входять до складу територіальної громади, але не є її центром; в) 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; г) 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; д) 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; е) 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; є) створення органів місцевого самоврядування не тільки на рівні всієї територіальної громади, але й на рівні окремих населених пунктів, які входять до складу територіальної громади; ж) врегулювання питання затвердження типового регламенту як документу, який би став основою для прийняття регламентів відповідними органами місцевого самоврядування.

### **Повнота викладу наукових положень дисертації, висновків і рекомендацій в опублікованих працях.**

Основні наукові положення й висновки дисертації відображені у трьох наукових статтях у наукових фахових періодичних виданнях з юридичних наук, а також у тезах доповідей на шести міжнародних науково-практичних конференціях.

Список зазначених праць наведено в дисертації у повному обсязі. Публікації відповідають вимогам до опублікування результатів дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора філософії.

Анотація оформлена згідно чинних вимог, у розширеній формі повністю розкриває основні положення дисертаційної роботи, не містить інформації, яка відсутня в роботі.

### **Дискусійні положення та зауваження до дисертації.**

Відзначаючи актуальність проведеного авторкою дослідження, наукову новизну, обґрунтованість і достовірність, належний теоретичний рівень, а також практичну значущість її результатів для вдосконалення законодавства, необхідно відмітити, що окремі положення роботи мають дискусійний характер та потребують додаткової аргументації, а саме:

1. Уточненню підлягає пункт перший наукової новизни одержаних результатів «вперше». Поняття місцевих органів публічної адміністрації, запропоноване автором, містить неузгодженість, яка потребує пояснення – якщо органи публічної адміністрації здійснюють публічну місцеву владу на рівні області, району, територіальної громади, то чому послуги населенню, правове і державне регулювання окремих сфер життя надаються на рівні територіальної громади, населеного пункту, адміністративно-територіальної одиниці.

2. У пункті 8 наукової новизни одержаних результатів авторка зазначає про удосконалення змісту адміністративно-правового статусу місцевих органів публічної адміністрації, а саме включено до нього крім правосуб'єктності, компетенції, також відповідні форми діяльності та інструменти, які застосовуються в процесі такої діяльності відповідними місцевими органами публічної адміністрації. Однак, на нашу думку, питання адміністративно-правового статусу не знайшли достатнього наукового дослідження в розрізі дисертаційного дослідження, особливо питання здійснення дискреційних повноважень місцевими органами публічної адміністрації.

3. Не зовсім зрозуміло, що автор має на увазі під «інструментами діяльності органів публічної адміністрації» (стор. 175–176). По-перше, виникають сумніви щодо використання поняття «інструмент». Зазвичай, в юридичній науці використовуються поняття «засоби». По-друге, надаючи визначення інструментів діяльності органів публічного адміністрування, дисертантка пише, що «...це ті дії, які вони вчиняють». Дії не можуть бути

інструментами, дії – це процес, під час якого можуть використовуватися інструменти. По-третє, до таких інструментів В.О. Мороз відносить: 1) «нормативно-правові акти, що встановлюють, змінюють чи скасовують обов’язкові для виконання на певній території громади, району, області правила поведінки...»; 2) «...акти програмного характеру...». Проте ні нормативно-правові акти, ні акти програмного характеру не є діями, а отже авторка, визначаючи види інструментів діяльності органів публічного адміністрування, суперечить власному визначенню таких інструментів.

4. Дискусійною видається пропозиція авторки про визначення одночасно і 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, і створення органів місцевого самоврядування не тільки на рівні всієї територіальної громади, але й на рівні окремих населених пунктів, які входять до складу територіальної громади. У разі, якщо на рівні кожного із населених пунктів, що входять до складу територіальної громади, але не є її центром буде створено центр надання адміністративних послуг або його відокремлений підрозділ чи буде наділено повноваженнями щодо надання адміністративних послуг відповідного суб’єкта публічної адміністрації, потреби у створенні окремого органу місцевого самоврядування не вбачається. Також на рівні дисертації не уточнюється які самі органи місцевого самоврядування слід створити на рівні населених пунктів, що входять до складу територіальної громади, але не є її центром.

В той же час, вказані зауваження носять дискусійний характер і суттєво не впливають на позитивну оцінку роботи, аналіз змісту якої свідчить про самостійність і цілісність проведеного дослідження, його актуальність і високий науковий рівень, суттєве теоретичне і практичне значення.

#### **Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам.**

Аналіз тексту дисертації свідчить про відсутність порушення автором вимог академічної доброчесності. У роботі наявні посилання на джерела інформації у разі використання ідей, розробок, тверджень інших авторів; дотримано вимоги норм законодавства про авторське право; надано достовірну інформацію про результати наукової діяльності, використані методики досліджень і джерела інформації. Зокрема, у рецензованій праці не виявлено ознак академічного плагіату, самоплагіату, фабрикації, фальсифікації.

Таким чином, дисертація, представлена Мороз Вікторією Олександрівною, є самостійним завершеним науковим дослідженням, у якому отримані нові науково-обґрунтовані результати, спрямовані на вирішення наукового завдання, що має істотне значення для розвитку української науки адміністративного права та правозастосування.

Зважаючи на викладене, вважаю, що дисертація на тему «**Адміністративно-правові засади діяльності місцевих органів публічної адміністрації в Україні в умовах європейської інтеграції**», яка підготовлена за спеціальністю 081 «Право», відповідає вимогам Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 р. № 44, і авторка дисертації – Мороз Вікторія Олександрівна

заслуговує присудження наукового ступеня доктора філософії в галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

**ОФІЦІЙНИЙ ОПОНЕНТ:**

**професор кафедри кримінального права,  
кримінології, цивільного та господарського права  
Вищого навчального закладу  
«Національна академія управління»  
доктор юридичних наук, професор**

**Валерія РЯДІНСЬКА**