

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора

Тильчика В'ячеслава В'ячеславовича на дисертацію Москаля Дениса Денисовича на тему: «Розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України: адміністративно-правові засади», поданої на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми. Сучасний етап розвитку країни пов'язаний з формуванням громадянського суспільства та правової соціальної держави як найважливіших суспільно-правових вимірів, які не лише відображають механізми захисту прав людини, але й утворюють для громадян реальну можливість участі у здійсненні регіональної політики.

На сучасному етапі державного будівництва вкрай необхідною виглядає активна участь України в міжнародних правових відносинах з метою наближення до європейських стандартів громадського життя. Сьогодні мова повинна йти саме про формування соціально правової держави, фінансовим базисом якої є ефективне розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України, що дозволяє як вирішити стратегічні задачі розвитку країни в цілому, так і забезпечити розвиток окремих адміністративно-територіальних одиниць зокрема.

Вище викладені обставини роблять дослідження Д.Д. Москаля практично значимим, а відтак й вкрай актуальним. Це підтверджується зокрема тим, що дисертацію Дисертаційна робота виконана відповідно до вимог Закону України від 05 лютого 2015 року «Про основоположні засади державної регіональної політики», затвердженої Указом Президента України № 5/2015 від 12 січня 2015 року, Указу Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» № 68/2016 від 26 лютого 2016 року, в межах виконання Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»,

Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695 та ін.. Дисертацію виконано в межах планів науково-дослідної роботи кафедри адміністративного, кримінального права і процесу Закладу вищої освіти «Міжнародний університет бізнесу і права». Внесок здобувача полягає у визначенні розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків та рекомендацій, сформованих в дисертації, та їхня достовірність. Загальний аналіз змісту дисертації свідчить про самостійність і цілісність проведеного дослідження, його актуальність і високий науковий рівень, теоретичне і практичне значення для вдосконалення правового регулювання розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України, а також для проведення науково-дослідної і правотворчої діяльності та у навчальному процесі.

Дисертація Д.Д. Москаля характеризується системним підходом до предмета дослідження. Визначені в роботі задачі дослідження відповідають його загальній меті, яка полягає у визначенні правового регулювання розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України, а також у формулюванні науково-обґрунтованих пропозицій та рекомендацій щодо їх удосконалення. Структура повністю відповідає меті і задачам дослідження, дозволяє послідовно розглянути всі проблеми, визначені автором.

Високий ступінь наукової обґрунтованості результатів виконаного дослідження, що в концентрованому вигляді знайшли відображення у сформульованих здобувачем наукових положеннях, висновках і рекомендаціях, забезпечено методологічним і теоретичним обґрунтуванням його вихідних положень; застосуванням комплексу наукових методів, адекватних об'єкту, предмету, меті і задачам дослідження; використанням сучасних досягнень юридичної науки та широкої джерельної бази

дослідження; здійсненням апробації основних концептуальних ідей і положень дослідження. Вдалий вибір методів дослідження, аналіз і синтез наукової літератури, нормативно-правових актів та узагальнення отриманої інформації з метою дослідження правового регулювання формування розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України, спрямованого на розбудову фінансової системи на засадах децентралізації та збалансованості державних та регіональних інтересів, що дозволило дисертантці успішно розв'язати поставлені наукові завдання.

Достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій дисертації підтверджується їх апробацією у відкритому друку, обговоренням на наукових конференціях, інших наукових заходах. Достовірність одержаних результатів підтверджується не тільки їх суто науковою значимістю, як певною системою здобутих дисертанткою нових знань, що заповнюють деякі прогалини в адміністративному та фінансовому праві України, але й їх практичною затребуваністю на сучасному етапі, зокрема для вдосконалення чинного національного законодавства в тій його частині, що стосується нормативного регулювання розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України. Проведена авторкою науково-дослідна робота є результатом її власних напрацювань, вдалою спробою визначення регулювання процесів розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України.

Переходячи до оцінки основних положень і висновків дисертації, варто зазначити, що в роботі порушені нерозроблені раніше наукові та практичні задачі, розв'язання яких дозволило одержати цікаві результати і виробити ряд пропозицій. З урахуванням цього можна стверджувати, що новизна дисертації виявляється як у підході до досліджуваних проблем, так і в запропонованому способі розв'язання конкретних теоретико-правових питань.

Новизна дослідження полягає насамперед в постановці та актуалізації автором питання про необхідність теоретичного узагальнення та нового

вирішення наукового завдання, що полягає у визначенні особливостей розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України, окресленні проблеми його практичної реалізації, формулюванні пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства в цій сфері.

Логічним є те, що автор розпочинає дослідження із визначення загальнотеоретичної характеристики системи повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Вартим уваги є обґрунтований у підрозділі 1.1 авторський висновок про те, що нормативний вплив конституційних норм на інститут делегування повноважень органам місцевого самоврядування є значно ширшим і включає норми розділу II Конституції України «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина».

Важливою є висловлена автором теза, що серед усіх принципів функціонування місцевого самоврядування, визначених цим законом, особливого значення набуває принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування, яким воно наділене в межах визначених законодавством повноважень (підрозділ 1.2). Дисертантом Виділено такі групи повноважень органів місцевого самоврядування: організаційні повноваження, які передбачають внутрішню організацію діяльності органів місцевого самоврядування; адміністративно-регуляторні повноваження, які спрямовано на третіх осіб (право регулювати ставки місцевих податків та зборів, надавати дозволи, ліцензії тощо); сервісні повноваження.

У підрозділі 1.3 доведено, що з початком війни багато питань щодо адміністративно-територіальної реформи та децентралізації потребували уточнення, кореляції та прийняття інших стратегічних цілей. Зроблено висновок, що для подальшої оптимізації функціонального змісту та принципів розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування доцільно закріпити чітке розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, зокрема в

Конституції, а також оптимізувати питання забезпечення участі громадськості в ухваленні рішень органів місцевого самоврядування.

Вартим уваги є висновок Д.Д. Москаля, що процеси децентралізації вимагають реалізації принципів розмежування доходів між бюджетами, що повинно бути спрямовано на збільшення власних доходів органів місцевого самоврядування, що корелюється із необхідністю дотримання принципу забезпеченості формування дохідної частини місцевих бюджетів, як пов'язується із створенням можливості акумулювання на місцевому рівні такого обсягу доходів, який дозволяє забезпечити самостійне вирішення питань місцевого значення. Необхідно підтримати автора в обґрунтуванні нею підходу до необхідності забезпечення імперативності дії принципу самостійності формування доходів, що має розглядатися як гарантія захисту місцевих бюджетів від неправомірного чи необґрунтованого перерозподілу або вилучення бюджетних коштів, від втручання у бюджетний процес на будь-якій його стадії (підрозділ 2.1).

Автором визначено, що на регіональному рівні місцеві державні адміністрації виконують функцію представництва інтересів держави у взаємовідносинах із громадами, саме тому до їх компетенції відноситься встановлення змісту використання природних ресурсів та природних об'єктів загальнонаціонального значення, що розташовані на окремих територіях. Зроблено висновок, про те, що реалізація інтересів держави є неможливою без розробки дієвого механізму її відповідальності, за шкоду довіллю, що заподіюється. Наголошено, що місцеві державні адміністрації як представник інтересів держави на місцях мають забезпечувати життєві потреби населення, зокрема, потреби у водопостачанні, використанні водозабірних споруд, створенні зон санітарної охорони джерел; встановлення контролю за обсягами та напрямками використання питної води, а також контролю за недопустимістю використання питної води у промислових потребах. Визначено, що місцеві державні адміністрації наділений адміністративно-деліктними

повноваженнями із розгляду справ про порушення режиму управління відходами.

За допомогою дескриптивного методу наукового пізнання автору вдалося визначити системи необхідних організаційно-правових заходів, запровадження яких дозволить оптимізувати процеси співвідношення повноважень органів державної та муніципальної влади (розділ 3).

У підрозділі 3.2 автором обґрунтовано, що є необхідним подальші процеси фінансової децентралізації влади, що вимагає активізація механізму справляння місцевих податків як джерела формування дохідної частини бюджетів територіальних громад. Визначено, що фінансування виконання зобов'язань, що стоять перед органами МС, має базуватися передусім на реалізації соціального партнерства, шляхом залучення соціально відповідального бізнесу, що виступає спонсором як освітніх програм, так і інших програм розвитку регіонів.

Зроблено висновок, що головною ціллю забезпечення розмежування повноважень органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування України має визнаватися передусім потреба створення умов для розвитку територіальних громад на основах їх фінансової самостійності та спроможності задовольняти інтереси населення у гарантуванні права на безпечне довкілля, на соціальний захист, на духовно-культурний розвиток.

Дослідження зарубіжного досвіду країн Європейського Союзу у сфері правового забезпечення формування доходів місцевих бюджетів та його значення для України дозволило автору обґрунтувати власні пропозиції до чинного законодавства, що оформлені у формі проєкту Закону України «Про забезпечення ефективності розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади» (додаток Б).

У дисертації сформульовано й низку інших цікавих та корисних положень та висновків.

Повнота викладу основних результатів у наукових фахових виданнях. Основні наукові результати дисертації відображено у 7 наукових

працях, серед яких 3 наукові статті опубліковані в юридичних фахових виданнях України, затверджених МОН України, 1 наукова праця – в іноземному виданні, та 3 тези доповідей на міжнародних науково-практичних заходах.

Практичне значення роботи і використання результатів дослідження полягає у тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес і можуть бути використані у: *науково-дослідній діяльності* – для подальших наукових досліджень із відповідної проблематики; *правотворчій діяльності* – з метою вдосконалення процесів формування дохідної частини місцевих бюджетів в умовах децентралізації в Україні; *правозастосовній діяльності* – для вдосконалення режиму застосування заходів адміністративної відповідальності у бюджетній сфері; *навчальному процесі* – під час підготовки підручників і навчальних посібників із дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», а також їх викладання студентам закладів вищої освіти.

Дискусійні положення та зауваження до змісту дисертаційної роботи та автореферату. Разом з тим, визнаючи загалом високий теоретичний рівень дисертації Д.Д. Москаля, її значне практичне значення, варто зазначити, що це не виключає можливості критично підійти до окремих позицій, висловлених здобувачем у роботі, зупинитися на деяких конкретних зауваженнях і побажаннях.

1) В цілому підтримуючи обґрунтовану у підрозділі 1.2 авторську періодизацію розвитку та становлення системи законодавства України про місцеві бюджети викликає певні заперечення відсутність дослідницької уваги щодо проблематики фінансування регіонів, які потребують фінансових дотацій, пов'язаних із військовою агресією Російської Федерації, розпочатої у 2014 році. Особливої актуальності набуває така проблематика в сучасних умовах триваючого воєнного стану;

2) Попри аргументацію Д.Д. Москаля про наявність проблеми справляння місцевих податків, що спирається на результати судової практики,

що, зокрема, підтверджує, що відповідні рішення про справляння відповідних видів податків, розміри їх ставок та пільги щодо них ухвалювалися пізніше ніж у встановлений законодавством термін, що свідчить про порушення принципу повноти бюджетних надходжень і формування «власних адекватних фінансових ресурсів» для «чистоти» та достовірності досягнутих висновків необхідно було б навести відповідні приклади судового контролю;

3) Серед організаційно-правових заходів забезпечення співвідношення повноважень органів державної та місцевої влади автором необхідним було обґрунтувати напрями удосконалення механізму адміністративної відповідальності за порушення бюджетного законодавства шляхом внесення змін до чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення;

4) Робота позбавлена авторських міркувань щодо визначення категорій «фінансова децентралізація», «фіскальна децентралізація», «децентралізація влади». Втім обґрунтування авторського підходу до встановлення змісту таких понять необхідно віднести до засобів підвищення теоретичного рівня рецензованої дисертації.

Наведені спірні положення і висловлені зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку дисертації, яка носить самостійний і творчий характер, має наукову і практичну цінність. Наявність дискусійних питань, насамперед, характеризує складність і актуальність досліджуваної теми та власний підхід до її розгляду дисертанткою. В дослідженні автору вдалося досягти його мети.

Усе викладене дає підставу для висновку про те, що дисертаційне дослідження Дениса Денисовича Москаля на тему «Розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України: адміністративно-правові засади» є завершеною науковою працею. Враховуючи досягнення авторкою мети та задач дослідження, в якому отримані нові науково обґрунтовані результати щодо розкриття сутності та визначення розмежування повноважень між органами

виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України, беручи до увагу те, що в роботі наведено висновки, які сприятимуть вдосконаленню адміністративно-правових норм, в яких знаходять своє втілення відповідні правові засади розгляду та вирішення досліджуваної правової категорії, то є всі підстави відмітити, що дисертація Д.Д. Москаля відповідає вимогам, що висуваються Порядком присудження наукових ступенів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567 (із змінами), а її автор – Денис Денисович Москаль – заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент
доктор юридичних наук, професор,
проректор із наукової роботи
Київського університету інтелектуальної
власності та права
Національного університету
«Одеська юридична академія»



В.В. Тильчик

Підпис Тильчика В'ячеслава В'ячеславовича завіряю Ректор Київського університету інтелектуальної власності та права Національного університету «Одеська юридична академія»

В.І. Фелик