

ВІДГУК

**офіційного опонента доктора юридичних наук, професора
Миронюка Романа Вікторовича 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 дисертації та зв'язок її з науковими програмами, планами, темам

Необхідною умовою стабільного розвитку суспільства та ефективного функціонування держави є забезпечення балансу загальнодержавних інтересів з інтересами населення регіонів і територіальних громад. Конституція України закріпила дві системи влади на місцях: місцеві державні адміністрації, які є місцевими органами виконавчої влади, та місцеве самоврядування як публічну владу територіальних громад. Основний Закон України гарантує місцеве самоврядування і тим самим не допускає можливості його підміни місцевими державними адміністраціями.

Демократизація всіх сфер суспільного життя та побудова громадянського суспільства в Україні неможливі без проведення децентралізації та деконцентрації державних функцій та повноважень і втілення в життя принципів реального місцевого самоврядування.

Отже, робота Москаля Д.Д., присвячена дослідженню розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, є актуальною і своєчасною.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.
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 і рекомендацій, сформульованих у дисертації

Розглянувши дисертацію, можна зробити висновок, що автор дійсно провів ґрунтовне комплексне наукове дослідження, що відповідає поставленим меті та завданням.

Метою дисертаційної роботи є встановлення адміністративно-правових засад розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування в Україні, та обґрунтування напрямів забезпечення його ефективності на підставі дослідження досвіду країн Європейського Союзу та інших провідних світових країн.

Досягнення поставленої мети дисертаційної роботи пов'язується із вирішенням таких наукових задач:

- охарактеризувати систему повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- описати адміністративно-правове регулювання системи повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- встановити функціональний зміст та принципи розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

- визначити специфіку розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в економічній та фінансовій сферах;

- відобразити особливості розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері охорони довкілля;

- дослідити зарубіжний досвід розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування та напрями його впровадження в Україні;

- обґрунтувати напрями забезпечення ефективності розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування в Україні.

Об'єктом дослідження виступають суспільні відносини, що виникають при розмежуванні повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування в Україні.

Предметом дослідження є розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України: адміністративно-правові засади.

Досягнення поставленої мети та вирішення визначених задач вимагає застосування складної сукупності загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання. Застосування діалектичного методу наукового пізнання дозволило розкрити систему повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (підрозділ 1.1). Застосування загальнонаукових методів аналізу та синтезу дозволило описати адміністративно-правове регулювання системи повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (підрозділ 1.2). Застосування функціонального і системного підходів стало методологічним базисом для обґрунтування напрямів забезпечення ефективності розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування в Україні. Дослідження адміністративно-правового регулювання системи повноважень органів виконавчої влади та

органів місцевого самоврядування здійснено за допомогою використання історико-правового методу наукового (підрозділи 1.2, 1.3). Порівняльно-правовий метод дав можливість дослідити зарубіжний досвід розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування та напрями його впровадження в Україні (підрозділи 3.1, 3.2). Формально-юридичний метод сприяв формулюванню окремих правових понять і визначень по темі дослідження (розділ 2).

Нормативною базою дослідження є законодавчі та підзаконні нормативні акти Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади.

Теоретичну та емпіричну основу дослідження склали наукові праці провідних вітчизняних та зарубіжних учених, статистичні матеріали, аналітичні матеріали автора.

Фундаментальність та комплексність роботи проявляється у всебічному та поступовому вивченні дисертантом об'єкту та предмету дослідження, що дозволило Москалю Д.Д. досягти поставленої мети та визначив успішність наукових розробок, спрямованих на вирішення нагальних наукових теоретико-правових задач.

Достовірність і наукова новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації не викликає сумнівів. 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 дисертантом нових знань, що заповнюють деякі прогалини адміністративного права та процесу, але й їх практичним значенням на сучасному етапі. Проведена автором науково-дослідна робота є результатом власних напрацювань здобувача, який здійснив вдалу спробу розкрити адміністративно-правові засади розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади.

Погоджуючись у цілому з усіма визначеними автором складовими наукової новизни дослідження, вважаємо за необхідне акцентувати особливу увагу на деяких з них.

У результаті дослідження сформульовано низку нових наукових положень, рекомендацій і висновків, зокрема *уперше*:

- класифіковано принципи взаємодії місцевої та центральної влади та запропоновано виокремлення двох взаємопов'язаних груп: 1) принципи, пов'язані з розподілом обов'язків (принцип місцевого самоврядування, принцип законності, принцип положення про загальну компетенцію, принцип субсидіарності, принцип делегування повноважень) 2) принципи, що забезпечують оптимальну взаємодію (принцип співробітництва, принцип взаємної інформації та консультацій, принцип пропорційності, принцип фінансової достатності);

- обґрунтовано доцільність введення інституту асоціації муніципалітетів як привілейованих співрозмовників в процесі взаємодії (розподілу повноважень) між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

удосконалено:

- наукові положення щодо подальшої оптимізації функціонального змісту та принципів розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

- наукові підходи щодо класифікації груп повноважень органів місцевого самоврядування та виокремлено: 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.

дістало подальшого розвитку:

- аргументація доцільності доповнення переліку основоположних прав та свобод людини і громадян, гарантованих розділом II Конституції України

правом належного врядування та встановлення його гарантій, що надають підстави для оновлення менеджменту з метою забезпечення реалізації прав та свобод людини з дотриманням демократичних процедур та інститутів, заснованих на ліберальних цінностях;

- на підставі аналізу досвіду зарубіжних країн обґрунтування необхідності відмови від нормативної конструкції інституту делегованих повноважень органів місцевого самоврядування державою; при цьому підкреслено, що делегування повноважень органам місцевого самоврядування має бути реалізовано у формі адміністративних договорів, що сприятиме впровадженню ідеї децентралізації публічної влади;

- вирішення проблеми належності фінансового забезпечення природоохоронних заходів, що є необхідними для потреб регіону, що вимагає перегляду підходів до справляння природоресурсних зборів та податків.

Висновки та пропозиції наведені в роботі можуть бути основою для подальших наукових досліджень із відповідної проблематики. Результати дисертаційного дослідження можуть стати основою для вдосконалення нормотворчої та правозастосовної діяльності.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що висновки та пропозиції, які містяться в роботі, можуть бути використані в:

- *науково-дослідній сфері* – шляхом їх використання при подальшій розробці теоретичних проблем встановлення адміністративно-правових засад розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України;

- *законотворчій діяльності* – отримані результати можна використовувати для вдосконалення законодавства, яким встановлюються адміністративно-правові засади розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України;

– *навчальному процесі* – при складанні посібників, підручників та викладанні курсів з таких навчальних дисциплін, як «Фінансове право», «Адміністративне право», «Муніципальне право» та ін..

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.

Основні положення роботи знайшли відображення в 4 наукових статтях, з них 3 опубліковані у виданнях, що визнані як фахові з юридичних наук, та 1 стаття – у зарубіжному науковому виданні, а також у 3 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Вивчення дисертаційного дослідження та його автореферату дає підстави для твердження про ідентичність змісту автореферату й основних положень дисертації. Оформлення дисертаційної роботи зауважень не викликає.

Усе вищезазначене дозволяє зробити висновок, що дисертаційна робота Москаля Д.Д. написана на високому теоретичному рівні, має значну наукову та практичну цінність.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. Оцінюючи в цілому позитивно дисертацію Москаля Д.Д., водночас вважаю за необхідне звернути увагу на питання, які могли б слугувати предметом дискусії та обговорення при захисті дисертаційної роботи:

1. Відповідно до змісту Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки визначено, що причинами низької ефективності здійснення функцій місцевого самоврядування є такі: 1) триваючі процеси стагнації формування громад, що мають бути побудовані не лише за територіальним принципом, але і за принципом зближення інтересів соціально-економічного зростання; 2) подекуди збереження принципів

домінування влади міст над владою сіл та селищ, де фінансовий пріоритет віддається інтересам перших; 3) ситуативне впровадження принципів та стандартів Європейської хартії місцевого самоврядування, що полягає у збереженні на рівні регіонів дуалізму суб'єктів владних повноважень; 4) наявні земельні спори з питань розмежування територій, що належать тій чи іншій громаді тощо. У зв'язку з чим постає питання, які напрями удосконалення наявної складової пропонуються автором.

2. На стор 86 дисертаційного дослідження автор робить проміжний висновок, що «реалізація розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України вимагає обґрунтування визначеного історичними умовами розвитку українського суспільства принципів впровадження фінансової децентралізації». Утім в роботі відсутній аналіз історичного блоку досліджуваної проблематики.

3. Дисертант на стор. 95 роботи вказує, що «функціонально розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування має забезпечити реалізацію вимог фінансової автономії органів місцевого самоврядування та фінансової спроможності територіальних громад, що є принципами, в рамках якого місцеві органи влади мають значний ступінь самостійності та контролю над своїми фінансовими ресурсами». Під час прилюдного захисту хотілося б почути більш розгорнуте обґрунтування наведеного.

Наведені спірні положення і висловлені зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку дисертації, яка має самостійний і творчий характер, наукову і практичну цінність. Наявність дискусійних питань насамперед характеризує актуальність і складність теми дослідження та власний підхід дисертанта до їх розгляду. В дослідженні авторіві вдалося досягти поставленої мети.

Дозволяє зробити висновок про те, що дисертація «Розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України: адміністративно-правові засади» є завершеним

науковим дослідженням, в якому отримано нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності розв'язують конкретне наукове завдання, яке має істотне значення для розвитку адміністративно-правової науки та науки податкового права, тобто за своєю актуальністю, новизною постановки та вирішенням досліджених проблем, теоретичним рівнем та практичною значущістю відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567 (із змінами), а її автор – Москаль Денис Денисович – 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,
професор кафедри
адміністративного права, процесу та
адміністративної діяльності
Дніпропетровського державного університету
внутрішніх справ

Р.В. Миронюк

Підпис
Р.В. Миронюк
ЗАСВІДЧУЮ
фахівця відділу кадрового забезпечення
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ

