

## ВІДГУК ОФІЦІЙНОГО ОПОНЕНТА

доктора юридичних наук, професора, завідувача кафедри  
адміністративного та фінансового права  
Львівського національного університету імені Івана Франка  
Кобилецького Миколи Мар'яновича  
на дисертацію Штефюка Олександра Олександровича  
«Публічно-сервісні повноваження органів місцевого самоврядування в Україні:  
теоретико-правовий аспект», подану на здобуття ступеня доктора філософії в  
галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право»

**Актуальність теми дисертації.** Проведення адміністративної реформи в Україні супроводжується вдосконаленням інституту місцевого самоврядування в Україні. Забезпечення належного функціонування територіальних громад, сільських, селищних та міських рад, їх виконавчих органів є одним із ключових завдань реформи децентралізації яка реалізується в нашій державі останні кілька років. Незважаючи на суттєві зміни законодавства які трансформують їх адміністративно-правовий статус, оновленого законодавства про службу в органах місцевого самоврядування, впровадження нових, європейських стандартів надання публічних послуг, залишається низка важливих напрямків їх діяльності які потребують як додаткових наукових досліджень так й законодавчих пропозицій.

Зміни у правовому регулюванні діяльності органів місцевого самоврядування відбувається у час триваючої російсько-української війни яка продемонструвала не лише їх здатність функціонувати у складних умовах, налагоджувати комунікацію з приватними особами, особами, які потребують додаткової допомоги з числа біженців, вимушено-переселених осіб, релокованого бізнесу для забезпечення необхідно рівня реалізації їх прав та свобод. Це відображає закріплену на конституційному рівні норму, де людина визнається найвищою соціальною цінністю, а її життя та здоров'я перебуває під захистом держави. З огляду на створення модернізованої системи надання публічних послуг, оновлення законодавства про адміністративну процедуру, розширення мережі Центрів надання адміністративних послуг саме при органах місцевого самоврядування, очевидним є посилення публічно-сервісної складової діяльності таких органів загалом та появи у них публічно-сервісних повноважень

зокрема. Тому обрана дисертантом тема дисертаційного дослідження є актуальною, а запропоновані ідеї сприятимуть розширенню теоретичного та практичного дискурсу щодо дослідження адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування та їх повноважень.

**Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій.** У дисертації Штефюка О.О. висвітлено актуальні положення вітчизняної та зарубіжної доктрин адміністративного права, чинного законодавства про місцеве самоврядування в Україні та країнах Європейського Союзу які стосуються публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування, їх місця серед інших видів повноважень, особливості реалізації та нормативного закріплення. Особливу увагу зосереджено на еволюції сервісної складової у діяльності таких органів під впливом європейських стандартів які стосуються реалізації права на місцеве самоврядування, гарантій його реалізації, зобов'язань держави із забезпечення відповідного рівня надання публічних послуг саме через такі органи у встановленому порядку та за чітко визначеною процедурою. Дослідження категорії «публічно-сервісні повноваження органів місцевого самоврядування» важливе й з огляду на недостатній рівень його теоретичної розробки в царині адміністративного права, його взаємозв'язку із поняттями «компетенція», «функції», «завдання». Реалізація сервісної функції держави, як демонструє досвід країн-членів Європейського Союзу, можливий лише через надання місцевому самоврядуванню фінансової автономії, правового забезпечення їх адміністративно-правового статусу через передання публічно-сервісних повноважень від органів виконавчої влади.

Дисертантом сформульовано чіткі мету та завдання дослідження які логічно між собою взаємопов'язані та не суперечать одне одному. Метою автор визначив дослідження публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування. Завдання полягають у формуванні, вперше, поняття «публічно-сервісні повноваження органів місцевого самоврядування», дослідження їх правової природи шляхом аналізу інших елементів адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування; вивчення таких повноважень за крізь призму людиноцентризму; дослідження зовнішнього вираження

публічно-сервісних повноважень через надання особам адміністративних послуг; дослідження принципів права, зокрема й верховенства права на формування нових видів повноважень таких органів; досліджено становлення й розвиток публічно-сервісних повноважень у країнах Європейського Союзу тощо.

Автором чітко визначено об'єкт дисертаційного дослідження, а саме: суспільні відносини між органами місцевого самоврядування й приватними особами шляхом здійснення публічно-сервісної діяльності що реалізується через відповідні публічно-сервісні повноваження. Предмет дослідження становлять безпосередньо повноваження згадуваних органів щодо реалізації ними відповідної публічно-сервісної діяльності. Обрана методологічна основа корелює із поставленими метою, завданням, об'єктом та предметом дисертаційного дослідження. Використано низку загальних й спеціальних методів наукового пізнання: цивілізаційний метод, порівняльно-правовий, функціональний метод та метод історизму.

Рецензоване дослідження складається зі вступу, чотирьох розділів та висновків. Розділі 1 «Повноваження органів місцевого самоврядування як необхідна складова їх адміністративно-правового статусу» дисертантом проаналізовано доктрину адміністративного права щодо категорії «повноваження органів місцевого самоврядування». Публічно-сервісні повноваження пропонується розглядати як результат світоглядної зміни у публічно-сервісних відносинах між приватною особою та державою. Підкреслено взаємозв'язок між категоріями «публічно-сервісні повноваження» та «публічно-сервісна діяльність» які доповнюють одна одну. Вказано, що дослідження публічно-сервісних повноважень необхідно здійснювати через положення законодавства про адміністративні послуги у яких органи місцевого самоврядування демонструють свою сервісну функцію.

У розділі 2 «Правова природа публічно-сервісних повноважень органів публічної адміністрації» вказується що такі повноваження поділяються на власні й делеговані залежно від законодавства яке їх визначає. Доведено, що реформа децентралізації вплинула на зміну адміністративно-правовий статусу органів

місцевого самоврядування що супроводжується розширенням переліку публічно-сервісних повноважень. Наголошено на важливості змін у законодавстві про місцеве самоврядування щодо розмежування повноважень між виконавчою гілкою влади та місцевим самоврядуванням задля уникнення конфліктів з місцевими органами виконавчої влади.

Розділ 3 «Адміністративна процедура реалізації публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування» присвячений дослідженню впливу принципів адміністративної процедури що визначені у діючому Законі України «Про адміністративну процедуру». Доведено їх вплив не лише на діяльність усього органу місцевого самоврядування, але й на посадових осіб, які залучені до процедури надання адміністративних послуг. Проведено аналіз впливу категорії «добре врядування» на вдосконалення механізму взаємодії між органами публічної влади та індивідом що знайшло відображення у чинному законодавстві про адміністративну процедуру яким забезпечується можливість органу місцевого самоврядування реалізовувати свої публічно-сервісні повноваження.

У розділі 4 «Порівняльно-правовий аналіз публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування» дисертантом проведено дослідження досвіду країн Європейського Союзу із нормативного визначення та імплементації публічно-сервісних повноважень в адміністративно-правовому статусі органів місцевого самоврядування. Вказано на застосуванні різних підходів щодо надання таким органам повноважень від органів виконавчої влади. Доведено, що національне законодавство яким врегульовується надання публічних послуг, в межах публічно-сервісних повноважень таких органів, відбувалось під впливом європейського законодавства у сфері місцевого самоврядування.

**Наукова і практична цінність дисертації.** Наукова цінність дисертаційного дослідження полягає у зосередженні автором своєї уваги на такому елементі адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування як публічно-сервісні повноваження якому не приділялось достатньо наукових розвідок в царині вітчизняного адміністративного права.

Здобувачем запропоновано, вперше, авторське визначення «публічно-сервісні повноваження органів місцевого самоврядування», використано цивілізаційний підхід як один з методів наукового дослідження що дозволило врахувати нормативний, соціальний, світоглядний та інші фактори що сприяли формуванню публічно-сервісних повноважень саме у органів місцевого самоврядування. Проведено комплексне дослідження п'яти країн-членів Європейського Союзу які мають відмінності в частині передання на рівень місцевого самоврядування надання публічних послуг що використано автором для формування пропозицій до законодавства про місцеве самоврядування в Україні. Вказані положення апробовано у 14 публікаціях дисертанта що підтверджує повноту наукового дослідження з цієї проблематики.

Теоретичне значення сформульованих у дисертаційному дослідженні висновках може бути використане при дослідженні адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування, їх повноважень, взаємозв'язку із інститутами адміністративних послуг та адміністративної процедури. Практична складова роботи може бути використана під час законотворчого процесу щодо вдосконалення законодавства про місцеве самоврядування; використанні результатів дослідження для вдосконалення конституційно-правового регулювання органів місцевого самоврядування на рівні Конституції України; використання положень у вирішенні публічно-правових спорів та формуванні судової практики. Крім цього здійснене дослідження публічно-сервісних повноважень може бути використано під час викладання дисциплін публічно-правового циклу (Конституційне право, Адміністративне право, Публічне право: методологія тлумачення та застосування тощо).

Одержані результати дисертаційного дослідження опубліковано у 14 публікаціях, з них: 4 статті у фахових виданнях; 1 стаття у зарубіжному виданні; 10 – у матеріалах тез міжнародних та всеукраїнських конференцій, круглих столів, форумах тощо.

**Оцінка академічної доброчесності.** Текст дисертації з відповідними посиланнями на джерела використаної інформації оформлено належним чином.

Ознак плагіату, самоплагіату, фальсифікації чи фабрикації рецензентом не виявлено.

**Дискусійні положення та зауваження.** Незважаючи на позитивну оцінку дисертаційного дослідження, результатів що у ньому висвітлені, слід вказати на окремих положеннях які потребують уточнення та обґрунтування:

1. Не досліджено передумови становлення та формування концепту «сервісна держава». У розділі 1 та 2 дисертант приділяє значну увагу доктринальним положенням які стосуються окремих елементів адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування та вказує на появу публічно-сервісних повноважень як одного з важливих видів повноважень. Водночас, не приділено належної уваги економічним, соціальним та правовим чинникам які вплинули на формування та імплементацію публічно-сервісної складової діяльності органів місцевого самоврядування. Тим більше, у підрозділі

1.2. «Методологія дослідження публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування», автор вказує що використання ним цивілізаційного підходу дозволило проаналізувати різноманітні фактори що вплинули на формування публічно-сервісних повноважень, проте у роботі вони згадуються лише фрагментарно.

2. Органи місцевого самоврядування як основні суб'єкти надання публічних послуг. У розділі 2 «Органи місцевого самоврядування як основні суб'єкти надання публічних послуг» дисертант вказує на особливості реалізації адміністративно-правового статусу такими органами шляхом надання окремих адміністративних послуг. Проте, незважаючи на назву розділу, наводяться тільки приклади надання адміністративних послуг. Не повною мірою розкрито практичні аспекти реалізації окремих адміністративних послуг крізь призму нового Закону України «Про адміністративну процедуру». Наведено лише окремі приклади адміністративних послуг які надаються органами місцевого самоврядування, проте не продемонстровано процедурний аспект одержання приватною особою таких послуг через етапи адміністративної процедури, застосовані принципи, строки надання, видання адміністративного акту та його оскарження. Автором не повною мірою обґрунтовано положення про те, чому

саме органи місцевого самоврядування в Україні є основними суб'єктами надання таких послуг тоді як існує ряд органів виконавчої влади які наділені повноваженнями з наданням публічних послуг, а відтак ними реалізується публічно-сервісні повноваження.

3. Аналіз принципів адміністративної процедури без їх взаємозв'язку із іншими принципами діяльності органів місцевого самоврядування. Незважаючи на змістовне дослідження впливу принципів адміністративної процедури на реалізацію публічно-сервісних повноважень дисертантом не повною мірою розкрито місце та роль принципів «доброго врядування» які є першоосновою у діяльності органів публічної адміністрації загалом та органів місцевого самоврядування зокрема. Їх теоретичний та практичний зріз тривалий час здійснюється як представниками науки адміністративного права так й під час вирішення публічно-правових спорів. Наведення прикладів судової практики значно б підсилили позицію дисертанта щодо впливу принципів адміністративної процедури й принципів «доброго врядування» не лише під час надання публічних послуг але й під час вирішення публічно-правового спору та захисту прав індивіда від негативних дій органів місцевого самоврядування.

4. У роботі міжнародний досвід країн-членів Європейського Союзу висвітлюється через загальний аналіз положень конституційного та адміністративного законодавства в частині закріплення публічно-сервісних повноважень. Дисертантом у розділі 4 «Порівняльно-правовий аналіз публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування» проведено дослідження на прикладі п'яти країн Європейського Союзу та правового регулювання застосування публічно-сервісних повноважень. Проте, автором не сформульовано конкретних пропозицій щодо можливості використання їх досвіду для вітчизняного законодавства про місцеве самоврядування.

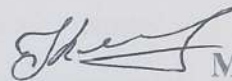
Проте, згадані вище зауваження є дискусійними та не применшують загальну цінність роботи. Вони спрямовані виключно на уточнення окремих положень які висвітлені дисертантом у дослідженні.

**Висновок.** Дисертаційне дослідження Штефюка Олександра Олександровича «Публічно-сервісні повноваження органів місцевого

самоврядування в Україні: теоретико-правовий аспект» є самостійно виконаною, завершеною й актуальною працею що виконане із застосуванням належних методів наукового дослідження, має теоретичне й практичне значення. Робота відповідає вимогам пунктів 6-9 «Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії», затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 року № 44 (зі змінами, внесеними, згідно Постанови Кабінету Міністрів України № 431 від 21.03.2022 р., №502 від 19.05.2023 р., №507 від 03.05.2024 р.), а її автор – автор – Штефюк Олександр Олександрович заслуговує на присудження ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

Завідувач кафедри адміністративного  
та фінансового права  
Львівського національного університету  
імені Івана Франка,

доктор юридичних наук, професор



Микола КОБИЛЕЦЬКИЙ

Підпис *Кобилецького М.*

**ПІДТВЕРДЖУЮ**  
**ВЧЕНИЙ СЕКРЕТАР**  
ЛЬВІВСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО  
УНІВЕРСИТЕТУ ІМЕНІ ІВАНА ФРАНКА

*Кобилецького М.*

