

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора, професора
кафедри фінансового та податкового права

Державного податкового університету

Мацелик Тетяни Олександрівни

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»

Вивчення суб'єктів адміністративного права дає змогу не лише окреслити їх місце та роль у системі публічного адміністрування, але й простежити динаміку трансформації взаємовідносин між державою та особою, що відбувається під впливом політичних, соціально-економічних та інтеграційних процесів. Формування української доктрини адміністративного права супроводжується складним і багатовекторним процесом пошуку оптимальної моделі публічно-правового регулювання, у центрі якої перебуває баланс між публічним інтересом та суб'єктивними правами особи.

Суттєвий вплив на цей процес здійснюють своєїнтеграційні прагнення України, які зумовили імплементацію європейських стандартів належного врядування (good governance), зокрема принципів відкритості, підзвітності, пропорційності та орієнтації на потреби особи. У результаті цього відбувається трансформація функціональної природи органів публічної влади — від переважно владно-розпорядчої до публічно-сервісної моделі діяльності. Таким чином, поряд із традиційною функцією забезпечення виконання публічних завдань, адміністративно-правовий статус таких органів дедалі більше наповнюється елементами сервісної діяльності.

Важливим етапом цієї трансформації стала реформа децентралізації, а також прийняття та подальше оновлення законодавства у сфері надання адміністративних послуг. Це сприяло розширенню компетенції органів місцевого самоврядування та їх інституційному зміцненню як суб'єктів публічного адміністрування, здатних забезпечувати більш ефективну та наближену до особи комунікацію. У цих умовах поряд із власними та делегованими повноваженнями формується новий їх вид — публічно-сервісні повноваження, які відображають

спрямованість діяльності органів місцевого самоврядування на задоволення потреб фізичних та юридичних осіб шляхом надання адміністративних послуг.

Реалізація таких повноважень знаходить своє зовнішнє вираження у діяльності органів місцевого самоврядування як адміністративних органів у межах адміністративної процедури, зокрема при розгляді індивідуальних справ щодо надання адміністративних послуг. Це дозволяє розглядати публічно-сервісні повноваження як самостійний структурний елемент адміністративно-правового статусу відповідних суб'єктів.

Водночас варто констатувати, що вітчизняний науковий дискурс щодо категорії «публічно-сервісні повноваження органів місцевого самоврядування» залишається недостатньо розробленим і має фрагментарний характер, що обумовлює актуальність подальших теоретичних досліджень у цій сфері.

Дисертаційне дослідження спрямоване на комплексний аналіз сучасних доктринальних підходів до визначення правового статусу органів місцевого самоврядування, класифікації їх повноважень, а також особливостей їх участі у публічно-правових відносинах. Особлива увага приділяється співвідношенню публічного та приватного інтересів у діяльності цих органів: з одного боку, йдеться про забезпечення реалізації суб'єктивних прав особи, а з іншого — про гарантування рівного доступу членів територіальної громади до відповідних благ і послуг.

Обрана тема має важливе як теоретичне, так і прикладне значення. Результати дослідження можуть бути використані у правотворчій діяльності з метою вдосконалення законодавства у сфері місцевого самоврядування та адміністративних процедур, а також у науковій сфері — шляхом подальшого розвитку категоріального апарату адміністративного права. Зокрема, обґрунтовується доцільність введення до наукового обігу поняття «публічно-сервісні повноваження органів місцевого самоврядування» як важливого елементу їх адміністративно-правового статусу в умовах сучасної трансформації публічного адміністрування в Україні.

Висновки дисертаційного дослідження сформульовані на основі комплексного аналізу значного масиву наукових джерел, а також нормативно-правових актів як національного, так і зарубіжного походження, що забезпечило

належний рівень теоретичного узагальнення та достовірність отриманих результатів. Сукупність використаних методологічних підходів дала змогу досягти поставленої мети дослідження, яка полягає у дослідженні публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування.

Реалізація мети дослідження була забезпечена через виконання взаємопов'язаних наукових завдань, спрямованих на комплексний аналіз адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування крізь призму реалізації ними публічно-сервісних повноважень. У роботі узагальнено положення сучасної доктрини адміністративного права щодо визначення місця таких повноважень у системі інших видів повноважень, що дозволило обґрунтувати їх самостійний функціонально-правовий характер.

Окремий науковий результат становить проведений аналіз праць вітчизняних учених, у межах якого не лише систематизовано існуючі підходи, а й розвинуто теоретичні положення щодо співвідношення категорій «повноваження», «функція» та «компетенція» органів місцевого самоврядування. Запропоновано уточнення їх змістовного наповнення з урахуванням сучасних трансформацій публічного адміністрування, зокрема посилення сервісної складової діяльності публічної влади.

Значну увагу у дослідженні приділено порівняльно-правовому аналізу досвіду окремих держав Європейського Союзу, що дозволило виявити тенденції розвитку нормативно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування та впровадження ними сервісно-орієнтованих підходів. Узагальнення такого досвіду сприяло обґрунтуванню можливостей імплементації відповідних правових механізмів у національну правову систему України.

Таким чином, результати дисертаційного дослідження мають як теоретичне значення — у частині розвитку категоріального апарату адміністративного права та уточнення змісту адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування, — так і практичне значення, оскільки можуть бути використані у процесі вдосконалення законодавства та правозастосовної діяльності у сфері публічного адміністрування.

Дисертаційна робота за своєю структурою відповідає встановленим вимогам до наукових досліджень такого рівня та характеризується внутрішньою

логічною узгодженістю й послідовністю викладу матеріалу. Вона складається з чотирьох розділів, кожен із яких спрямований на розкриття окремих адміністративно-правових аспектів публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування.

У першому розділі здійснено теоретико-правовий аналіз повноважень органів місцевого самоврядування як невід'ємної складової їх адміністративно-правового статусу. Значну увагу приділено дослідженню стану наукової розробки відповідної проблематики, систематизації існуючих доктринальних підходів, а також обґрунтуванню методологічної основи дослідження, що забезпечує його наукову об'єктивність і комплексність.(с.27-57)

Другий розділ присвячено формуванню авторського підходу до визначення поняття «публічно-сервісні повноваження органів місцевого самоврядування». У межах цього розділу обґрунтовується теза про те, що органи місцевого самоврядування виступають ключовими адміністративними органами у сфері надання адміністративних послуг, що є безпосереднім проявом їх сервісної функції. Відтак публічно-сервісні повноваження розглядаються як самостійний елемент їх адміністративно-правового статусу.(с.89-90)

У третьому розділі на основі аналізу конкретних прикладів реалізації адміністративних процедур при наданні адміністративних послуг розкрито вплив принципів адміністративної процедури, зокрема принципу верховенства права, на діяльність органів місцевого самоврядування. Доведено, що дотримання таких принципів є визначальною умовою ефективної реалізації публічно-сервісних повноважень та забезпечення прав і законних інтересів приватних осіб.(с.92-109, с.126-127)

Четвертий розділ має порівняльно-правовий характер і присвячений аналізу законодавства окремих держав Європейського Союзу у сфері місцевого самоврядування. У ньому висвітлено як позитивні, так і проблемні аспекти передачі публічно-сервісних повноважень від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування, що дозволило сформулювати відповідні рекомендації для вдосконалення національного законодавства.(с.129-150)

Наукова новизна отриманих результатів полягає, зокрема, у формулюванні авторського визначення поняття «публічно-сервісні повноваження органів

місцевого самоврядування», що розкриває їх сутність як специфічного виду повноважень, спрямованих на забезпечення реалізації прав і законних інтересів осіб у сфері публічного адміністрування.(с.23)

Використання цивілізаційного підходу як одного з базових методів наукового пізнання дало змогу простежити еволюцію публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування в контексті утвердження людиноцентристської парадигми, закріпленої як на конституційному рівні, так і в законодавстві про адміністративні послуги та адміністративну процедуру. Це свідчить про глибинні трансформації, що відбулися в українському суспільстві під впливом євроінтеграційних процесів і впровадження стандартів належного врядування.(с.24)

Застосування цивілізаційного підходу також дозволило проаналізувати зміни у нормативно-правовому регулюванні, пов'язані з реалізацією реформи децентралізації, що супроводжувалася, зокрема, розширенням обсягу публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування. Урахування як вітчизняного, так і зарубіжного досвіду їх реалізації засвідчує поступову гармонізацію національного законодавства у сфері місцевого самоврядування з вимогами та стандартами, що формуються на рівні інституцій Європейського Союзу.(с.24-25)

Таким чином, дисертаційне дослідження характеризується належним рівнем наукової новизни, теоретичної обґрунтованості та практичної значущості, що дозволяє розглядати його результати як вагомий внесок у розвиток сучасної доктрини адміністративного права.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційна праця виконана на кафедрі публічного права Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича та узгоджується науковими дослідженнями кафедри в рамках кафедральної тематики «Публічне право як цінність» (державний реєстраційний номер 0120U105707).

Теоретичне та практичне значення. Повнота публікації результатів дослідження.

Одержані результати дисертаційного дослідження мають вагомим теоретичним та практичним значенням для розвитку науки адміністративного права.

удосконалення правозастосовної практики, а також забезпечення належного рівня підготовки здобувачів юридичної освіти.

Теоретичне значення роботи полягає у подальшому розвитку доктрини адміністративного права, зокрема у частині уточнення змісту адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування. Обґрунтування доцільності виокремлення публічно-сервісних повноважень як самостійного виду повноважень дозволяє розширити існуючі наукові підходи та доповнити сучасне розуміння функціональної природи діяльності цих органів в умовах трансформації публічного адміністрування.

Практичне значення результатів дослідження полягає у можливості їх використання у правотворчій діяльності, зокрема для вдосконалення положень законодавства у сфері місцевого самоврядування, адміністративних послуг та адміністративної процедури. Запропоновані висновки та рекомендації можуть бути застосовані при оновленні положень законів України, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування, з метою більш чіткого нормативного закріплення результатів надання адміністративних послуг як прояву реалізації публічно-сервісних повноважень.

В освітньому процесі результати дослідження можуть бути використані для поглиблення змісту навчальних дисциплін юридичного спрямування, зокрема «Конституційне право», «Адміністративне право», «Муніципальне право» та інших. Сформульовані у роботі положення сприятимуть більш системному розумінню інституту місцевого самоврядування, його функцій та повноважень, а також сучасних тенденцій розвитку публічного адміністрування.

Повнота оприлюднення результатів дослідження підтверджується їх належною апробацією. Основні положення та висновки дисертації викладено у 14 наукових публікаціях, серед яких: 3 наукові статті, опубліковані у фахових виданнях України з юридичних наук; 1 наукова стаття, опублікована у зарубіжному науковому періодичному виданні; 10 тез доповідей і повідомлень, представлених на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях, конгресах і форумах.

Зазначене свідчить про належний рівень апробації результатів дослідження, їх наукову верифікованість та відповідність сучасним вимогам до дисертаційних робіт.

Оцінка академічної доброчесності. Дисертаційне дослідження оформлено із додержанням вимог щодо використання посилань на використані джерела. Ознак плагіату, самоплагіату, фальсифікації чи фабрикації рецензентом не виявлено.

Ідентичність змісту анотації та основних положень дисертації. Анотація дисертаційного дослідження відповідає основним положенням які викладені дисертантом у тексті дослідження. Відповідні анотації українською та англійською мовами узагальнюють зміст дисертаційної роботи, основних результатів, наукову новизну.

Дискусійні положення та зауваження. Незважаючи на позитивну оцінку результатів дисертаційного дослідження, окремі положення вимагають додаткового уточнення й обґрунтування:

1. Реалізація публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування досліджується виключно через аналіз чинного законодавства, проте без аналізу достатньої кількості національної судової практики.

Дисертантом проаналізовано актуальне законодавство про адміністративні послуги та адміністративну процедуру за допомогою якого реалізуються публічно-сервісні повноваження. У розділі II «Правова природа публічно-сервісних повноважень органів публічної адміністрації» (с.60-79) зосереджено увагу на вивченні теоретичної складової, окремих положень законодавства у якому виражається реалізація таких повноважень під час задоволення приватного інтересу приватної особи коли нею реалізуються суб'єктивні права. З огляду на те що під час реалізації публічно-сервісних повноважень виникають спори щодо ненадання або ж неналежного надання адміністративних послуг аналіз актуальної національної судової практики збагатило б дисертаційне дослідження практичною складовою.

2. У дисертаційному дослідженні недостатньо розкрито порівняльно-правовий аспект співвідношення публічно-сервісних повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Попри те, що у розділах I та II дисертантом ґрунтовно проаналізовано теоретико-методологічні засади та нормативно-правову основу реалізації органами місцевого самоврядування публічно-сервісних повноважень, поза належною увагою залишилося питання їх функціонального та компетенційного розмежування із відповідними повноваженнями органів виконавчої влади.

Водночас варто відзначити, що в умовах реалізації реформи децентралізації значна частина повноважень у сфері публічно-сервісної діяльності вже була передана на рівень територіальних громад органам місцевого самоврядування. Однак, істотний обсяг таких повноважень і надалі залишається складовою адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади. За таких умов особливої актуальності набуває здійснення порівняльного аналізу механізмів реалізації відповідних публічно-сервісних повноважень різними суб'єктами публічного адміністрування.

3. У дисертаційному дослідженні недостатньо уваги приділено аналізу зарубіжного досвіду держав, які, подібно до України, здійснювали або продовжують здійснювати гармонізацію національного законодавства відповідно до стандартів та асґвіс Європейського Союзу в межах підготовки до членства в ЄС.

У розділі IV «Порівняльно-правовий аналіз публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування» (с.129-148) проаналізовано значну кількість теоретичного та нормативного матеріалу, який стосується реалізації сервісної функції органами місцевого самоврядування Європейських країн, зокрема Словенія, Румунія, Хорватія, Італія та Франція. Виокремлено позитивні та негативні сторони після процедури делегування повноважень на місцевий рівень. Однак, правове регулювання функціонування місцевого самоврядування в Македонії, Чорногорії, Молдові відбувається у спосіб, подібним до того, що реалізується в Україні: прийняття законодавства про адміністративні послуги та адміністративну процедуру. Детальний аналіз досвіду цих країн доповнив би сформульовані висновки щодо врахування зарубіжного досвіду у національному законодавстві про місцеве самоврядування.

Водночас наведені зауваження та пропозиції мають переважно дискусійний і рекомендаційний характер та не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження. Висловлені положення спрямовані насамперед на уточнення, поглиблення та подальший розвиток окремих теоретичних і практичних аспектів, висвітлених дисертантом у роботі.

Зазначені міркування не зменшують наукової цінності проведеного дослідження, його актуальності, теоретичної та практичної значущості, а також загального рівня наукової обґрунтованості сформульованих автором висновків і пропозицій.

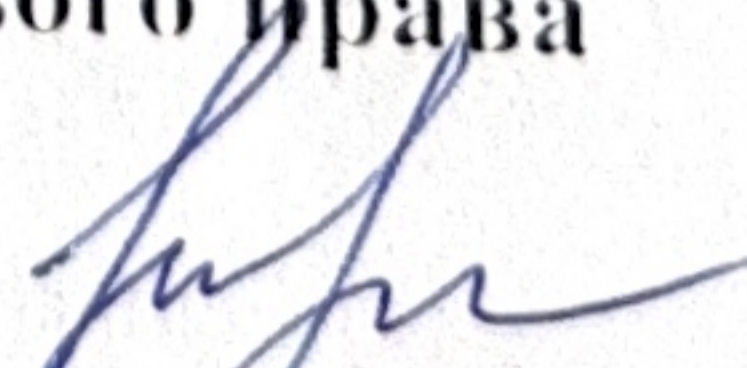
Висновок. Дисертаційне дослідження Штефюка Олександра Олександровича «Публічно-сервісні повноваження органів місцевого самоврядування в Україні: теоретико-правовий аспект» – самостійна, завершена й актуальною праця що виконана із застосуванням належних методів наукового дослідження та має теоретичне 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 – Штефюк Олександр Олександрович заслуговує на присудження ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право».

Офіційний опонент:

доктор юридичних наук, професор,

професор кафедри фінансового та податкового права

Державного податкового університету

 **Тетяна МАЦЕЛИК**

