

ВІДГУК

**офіційного опонента доктора юридичних наук, доцента
М.А. Пожидаєвої на дисертацію Моргуна Вячеслава Васильовича
на тему «Конституційно-правове забезпечення матеріальної та
фінансової основ місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних
державах», подану на здобуття ступеня доктора філософії
з галузі «08» право за спеціальністю 081 «Право»**

Актуальність теми дисертації. На початку ХХІ століття залишається значна кількість невирішених питань, пов'язаних з організацією та функціонуванням публічної влади на різних рівнях в Україні. Система місцевого самоврядування не є виключенням з цього, як і правовий статус територіальної громади, законодавче регулювання основ місцевого самоврядування, реальні механізми державної підтримки основу місцевого самоврядування, життєдіяльності територіальної громади, особливо в умовах децентралізації влади, збройної агресії проти Української держави, посяганням на державний суверенітет і територіальну цілісність.

Безперечно, у Конституції України та інших нормативно-правових актах регламентовано засади конституційно-правового забезпечення організації та функціонування місцевого самоврядування як права територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Також законодавцем визначено матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування, роль держави у її забезпеченні. Проте, реалізація цих положень, як і положень багатьох законів і підзаконних актів України у даній сфері відзначається значними проблемами і суперечностями, відсутністю ресурсів, зокрема, фінансових і матеріальних, недостатністю професійних кадрів, нестабільністю політичної та економічної ситуації, непослідовними реформами, неефективною координацією відповідних дій

органів та посадових осіб державної влади та місцевого самоврядування, територіальних громад, інших уповноважених суб'єктів.

Не дивлячись на активізацію дослідників у напрямі вивчення теорій і концепцій місцевого самоврядування, правового статусу територіальних громад в Україні та інших державах, у тому числі об'єднаних територіальних громад, питання матеріальних та фінансових основ місцевого самоврядування, комунальної власності, місцевих фінансів та місцевих податків лише в останні роки привертають увагу учених – представників різних галузей юридичної науки, економічної науки, державного управління тощо. Видається, значна частина їх наукового доробку має фрагментарний і до певної міри несистемний характер.

Тому заявлена тема роботи є актуальною і своєчасною, а результати дослідження, раціональні висновки і пропозиції потрібні для теорії і практики організації та функціонування системи місцевого самоврядування в Україні в сучасних умовах. Безумовно, виклики сьогодення зумовлюють активний науковий пошук способів вирішення проблем, пов'язаних із забезпеченням матеріальних і фінансових ресурсів, відновленням постраждалих територіальних громад, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій України, імплементації міжнародних і європейських стандартів.

Отже, вищевказане зумовило теоретичну та практичну потребу розкриття у даній дисертаційній роботі на основі комплексного підходу проблем конституційно-правового забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних державах. Тобто, заявлена тематика дисертації Моргуна В.В. видається цікавою та актуальною, необхідною і своєчасною.

Відповідність дисертаційної роботи сучасним вимогам науки і практики. Обраний дисертантом напрям наукового дослідження належить до пріоритетних у сучасній юридичній науці, оскільки дисертація виконана як складова частина науково-дослідної теми Національної академії внутрішніх справ, відповідає Пріоритетним напрямам розвитку правової

науки на 2016–2020 рр., затвердженим Постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р., Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженій Указом Президента України 22 від 12 січня 2015 р. № 5/2015, Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затвердженому Постановою Верховної Ради України від 2 лютого 2021 р. № 1165-IX тощо.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, які сформульовані в дисертаційній роботі, їх достовірність визначаються, в першу чергу, вивченням теоретичного та практичного матеріалу, нормативно-правових і доктринальних джерел, включаючи вітчизняні і зарубіжні, доктринальні і нормативні, енциклопедичні та інші видання, а також сформульованими логічними висновками і пропозиціями за результатами роботи.

Мета та завдання, визначені у даному дисертаційному дослідженні, дозволяють розкрити сутність і зміст об'єкта та предмета наукового дослідження. Зокрема, мета роботи полягає у розкритті теоретичних і практичних аспектів конституційно-правового забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування, формулювання відповідних рекомендацій стосовно їх удосконалення в умовах децентралізації влади в Україні та зарубіжних державах.

Вирішенню визначених автором завдань сприяли використаний ним методологічний інструментарій дослідження, загальнонаукових і спеціальних методів, відповідних підходів наукового пізнання явищ і процесів. Погоджуємось з тим, що ключове значення з-поміж застосованих методів належить компаративістському або порівняльно-правовому, поряд з методами системного аналізу, формально-юридичним, історичним, методом стратегічного планування розвитку місцевого самоврядування, статистичним та іншими. Дослідження ґрунтується на міждисциплінарному і комплексному підходах у поєднанні із системним, порівняльним, діяльнісним та іншими підходами.

Це дало можливість багатоаспектно проаналізувати заявлену проблематику, належним чином обґрунтувати відповідні положення наукової новизни отриманих дисертантом наукових результатів. Зміст дисертації Моргуна В.В. відповідає обраній темі, характеризується логічністю та комплексністю.

Достовірність та наукова новизна отриманих результатів, повнота викладу основних результатів дисертації в опублікованих працях. Достовірність і новизна наукових положень, сформульованих висновків і рекомендацій не викликають сумнівів. Вони полягають, у тому, що в дисертації обґрунтовано положення на основі комплексного вивчення теоретичних і практичних аспектів конституційно-правового забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування, сформульовано конкретні рекомендації стосовно їх удосконалення в умовах децентралізації влади в Україні та зарубіжних державах.

Серед результатів дослідження, які містять елементи новизни, сприяють вирішенню теоретичних і практичних проблем, слід звернути увагу на такі положення:

– запропоновано авторське розуміння конституційно-правового забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування у широкому значенні як сукупності заходів і засобів, спрямованих на визначення та здійснення конституційно-правових засад, функцій, формування структури та діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, встановлених Конституцією і законами України, а також матеріальних та фінансових ресурсів, умов, гарантій та механізмів реалізації, охорони та захисту, відновлення прав територіальних громад та їх членів, взаємодії з іншими органами публічної влади та громадянським суспільством;

– удосконалено понятійно-категоріальний апарат дослідження, зокрема, понять «правове забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування», «матеріальна основа місцевого

самоврядування», «фінансова основа місцевого самоврядування», «матеріальні ресурси», «фінансові ресурси», «матеріальна та фінансова спроможність територіальної громади», «матеріальна і фінансова самостійність місцевого самоврядування» і т.д.;

– виокремлено тенденції конституційно-правового регулювання матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування в європейських країнах: 1) Франція, Латвія, Німеччина, Данія, Швеція, Мальта, Кіпр, Ірландія не врегульовують на конституційному рівні матеріальну та фінансову основи місцевого самоврядування; 2) у конституціях Австрії, Болгарії, Литви, Польщі регламентовані матеріальні та фінансові основи місцевого самоврядування, поряд з іншими основами місцевого самоврядування відповідно до міжнародно-правових стандартів;

– узагальнено досвід імплементації в Україні та інших державах міжнародно-правових стандартів, зокрема, положень Європейської хартії місцевого самоврядування та інших міжнародних документів, що стосуються матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування;

– обґрунтовано пропозиції щодо повернення комунальної власності територіальних громад, зміни підходів до збирання місцевих податків, створення територіальної громади як юридичної особи публічного права, суб'єкта господарської діяльності, що здатна забезпечити життєдіяльність територіальної громади, вирішувати питання місцевого значення, сприяти розвитку підприємництва і нарощенню підприємницької активності жителів громади, залученню інвестиційних ресурсів та підтримки підприємств, установ та організацій, що функціонують у громаді;

– запропоновано нові редакції ч. 3 статті 140 та останнього абзацу статті 150 Конституції України, а також інші зміни до національного законодавства України у даній сфері і т.д.

Практична значимість результатів дослідження. Наукове значення результатів дисертаційного дослідження визначає систематизація наявних доктринальних положень, отримання ґрунтовних наукових теоретичних знань,

подальша розробка вітчизняних досліджень з проблем конституційно-правового забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування. Практичне значення отриманих результатів полягає у розробленні теоретико-методологічних засад і підходів до визначення природи і сутності, особливостей конституційно-правового забезпечення матеріальних та фінансових основ місцевого самоврядування, обґрунтуванні практичних рекомендацій щодо підвищення їх ефективності для вирішення питань місцевого значення, в умовах децентралізації влади,

Висновки і рекомендації, обґрунтовані у роботі, можуть бути використані у багатьох сферах чи напрямках, зокрема, для поглиблення наукових знань і створення необхідної теоретичної бази, пов'язаної із конституційно-правовим, муніципально-правовим та іншим галузевим забезпеченням матеріальних та фінансових основ місцевого самоврядування, для подальшого розвитку вітчизняних досліджень зазначеної тематики; у процесі визначення напрямів і пріоритетів здійснення правових та інституційних реформ в Україні, для вдосконалення існуючих і розробки нових актів національного законодавства у досліджуваній сфері; для підвищення рівня професійності працівників органів публічної влади, насамперед, посадових осіб місцевого самоврядування, правосвідомості та ініціатив членів територіальних громад.

Повнота викладу наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, в опублікованих наукових працях. Основні результати дисертації, висновки та пропозиції знайшли відображення у 8 публікаціях: п'яти статтях, у тому числі 4 статтях у фахових виданнях України, 1 статті у закордонному періодичному виданні й 3 тезах доповідей на конференціях. Їх вивчення дозволяє дійти висновку про належну повноту викладу наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, в опублікованих наукових працях.

Оцінка змісту дисертації. Структурно дослідження складається із вступу, трьох розділів, які містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних

джерел та додатків. У вступі розкрито стан розробленості досліджуваної наукової проблеми, обґрунтовано вибір і актуальність обраної теми, визначено об'єкт і предмет, завдання, методологічну основу дослідження, наукову новизну отриманих результатів, їх практичне значення, наведено дані про впровадження й апробацію результатів дослідження.

У розділі 1 дисертації «Аналіз доктринальних і теоретико-методологічних засад дослідження основ місцевого самоврядування» належну увагу приділено доктринальним джерелам місцевого самоврядування та основ місцевого самоврядування. Виходячи з цього розкрито поняття та види основ місцевого самоврядування, їх сутнісні характеристики і відповідна методологічна база. У розділі 2 «Особливості конституційно-правового забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування» зосереджено увагу на вивченні міжнародно-правових стандартів забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування, стані конституційно-правового забезпечення, насамперед, регулювання матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних державах. У свою чергу, розділ 3 «Удосконалення конституційно-правового забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування» присвячено ґрунтовному аналізу проблемних аспектів конституційно-правового забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування, напрями його удосконалення, реформування у сучасних умовах в Україні. Висновки, сформульовані В.В. Моргуном, відображають основні результати дослідження і його зміст, є самостійними і доволі критичними, відзначаються авторським підходом і новизною.

Зауваження щодо змісту дисертації. Підкреслюючи в цілому високий науковий рівень виконаної роботи, водночас слід зупинитися на окремих положеннях і висновках дослідження, які мають дискусійний характер або потребують додаткового обґрунтування:

1. Заслуговує уваги впровадження авторської пропозиції про закріплення статусу територіальних громад як юридичних осіб публічного

права на рівні законодавства. Так, згідно зі ст. 61 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах, районах у містах (у разі їх створення) самостійно складають та схвалюють прогнози відповідних місцевих бюджетів, розробляють, затверджують і виконують відповідні місцеві бюджети згідно з Бюджетним кодексом України, а також самостійно визначають напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до закону. Але законодавець не закріплює за територіальними громадами повноважень у сфері контролю за використанням бюджетних коштів. З даного приводу виникає потреба дізнатись позицію дисертанта щодо можливості усунення такої прогалини шляхом внесення змін до чинного законодавства.

2. Потребує додаткової аргументації низка теоретичних положень автора, сформульованих у підрозділах 1.2. та 2.2 дисертації стосовно доцільності віднесення правових звичаїв до системи джерел конституційно-правового забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування в Україні.

Також акцентується увага автором у підрозділі 3.1 на ролі й значенні існуючих форм звернення до Конституційного Суду України (Суду), а саме конституційного подання, конституційного звернення, конституційної скарги. Погоджуємось, що з-поміж суб'єктів звернень до Суду територіальні громади, органи місцевого самоврядування або їх посадові особи не вказані ні за Конституцією України, ні за галузевим законом. Тому обґрунтованим є розширення механізмів конституційного захисту, процедур та інструментів, пов'язаних з конституційно-правовим забезпеченням місцевого самоврядування. Водночас варто у даному випадку звернути уваги і на юридичні позиції Конституційного Суду України як джерело правового регулювання конституційного юрисдикційного процесу.

3. Досліджуючи правову природу фінансової основи місцевого самоврядування, автор проводить науковий аналіз процедури формування

доходів саме місцевих бюджетів. Хоча термін «місцеві бюджети» застосовується на рівні законодавства у більш широкому значенні поряд з чинним терміном «бюджети місцевого самоврядування». Тому, на нашу думку, у даному випадку доцільніше використовувати вузьке поняття «бюджети місцевого самоврядування» як бюджети сільських, селищних, міських територіальних громад, а також бюджети районів у містах (у разі утворення районних у місті рад).

4. Розділяючи авторський підхід щодо узагальнення основного завдання місцевих бюджетів, яке полягає у фінансуванні суспільних потреб відповідно до функцій певних територіальних громад, у той же час, потрібно уточнити позицію дисертанта стосовно формування місцевих бюджетів з урахуванням ступеню збалансованості фінансово-економічних відносин.

Більшість зауважень мають дискусійний характер, швидше є побажаннями і рекомендаціями щодо подальших досліджень, зумовлені сучасним правовим дискурсом. Вони не впливають на загальну високу оцінку.

Дотримання академічної доброчесності. Робота «Конституційно-правове забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних державах» містить результати власних напрацювань дисертанта.

Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело, що свідчить про відсутність порушень академічної доброчесності. Надано інформацію про результати наукової діяльності, використані методики досліджень з відповідних джерел інформації.

Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам. Рецензована робота є науковим дослідженням, що розв'язує конкретне наукове завдання, а саме здійснено теоретико-методологічний аналіз засад і підходів до визначення природи і сутності, особливостей конституційно-правового забезпечення матеріальних та фінансових основ місцевого самоврядування, обґрунтовано практичні рекомендації щодо підвищення їх

ефективності для вирішення питань місцевого значення, в умовах децентралізації влади.

У дисертації обґрунтовано і сформульовано низку наукових положень і практичних рекомендацій, що стосуються конституційно-правового забезпечення матеріальних та фінансових основ місцевого самоврядування. Актуальність роботи обумовлюється відсутністю системних наукових досліджень зазначеного кола питань, які б відповідали потребам сьогодення, враховували розвиток правової думки, проблеми конституційного, муніципально-правового та іншого галузевого регулювання, відповідної правозастосовної практики. Сформульовані положення наукової новизни, висновки і пропозиції мають самостійний характер, є належним чином аргументованими.

Дисертація на тему «Конституційно-правове забезпечення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних державах» відповідає спеціальності 081 «Право» та Тимчасовому порядку присудження ступеня доктора філософії, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 06 березня 2019 року № 167. Її автор – Моргун Вячеслав Васильович – на основі публічного захисту заслуговує на присудження йому наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право».

Офіційний опонент:

**доктор юридичних наук, доцент
професор кафедри адміністративного
та фінансового права**

**Державного вищого навчального закладу
«Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана»**

«1» серпня 2022 року

М. А. ПОЖИДАЄВА

