

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора

Доненка Валерія Вікторовича – на дисертацію

Капацини Миколи Васильовича на тему «Адміністративно-правові засади торговельно-економічного розвитку територіальних громад», поданої на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми. Актуальність дисертаційного дослідження «Адміністративно-правові засади торговельно-економічного розвитку територіальних громад» є беззаперечною, оскільки обумовлена сучасними трансформаційними процесами, пов'язаними з децентралізацією публічної влади, євроінтеграційним курсом України, цифровою модернізацією публічного управління та необхідністю забезпечення економічної стійкості громад в умовах воєнного стану й післявоєнного відновлення.

Територіальні громади сьогодні виступають базовою ланкою соціально-економічного розвитку держави, а їхня економічна спроможність прямо залежить від ефективності адміністрування торговельно-економічної сфери, чіткості нормативно-правового регулювання, прозорості дозвільних і контрольних процедур, дієвості механізмів підтримки місцевого підприємництва, інвестиційної політики, розвитку локальних ринків та інфраструктурного забезпечення торгівлі. Водночас чинне законодавство не містить системно вибудованої моделі адміністративно-правового регулювання торговельно-економічних процесів саме на рівні громад, що зумовлює фрагментарність управлінських рішень, дисфункції координації між державними і самоврядними органами, правозастосовні прогалини,

неоднорідність місцевих регуляторних практик та обмежує економічний потенціал громад.

Особливої значущості проблема набуває в контексті повоєнної відбудови та зміцнення економічної безпеки держави, коли саме територіальні громади стають центрами відновлення локальної торгівлі, логістики, малого та середнього підприємництва, залучення інвестицій, забезпечення внутрішньої економічної міграції, релокації бізнесу та формування нових економічних кластерів. Відсутність комплексного доктринального й нормативного бачення адміністративно-правових інструментів впливу на розвиток торговельно-економічних процесів на місцевому рівні посилює необхідність таких досліджень.

Наукова цінність обраної теми також обумовлена недостатнім рівнем її теоретичного опрацювання. Хоча проблематика місцевого економічного розвитку і децентралізації є предметом досліджень багатьох науковців, питання саме адміністративно-правового забезпечення торговельно-економічної діяльності територіальних громад не отримали цілісного наукового узагальнення, концептуального моделювання та належного нормативно-доктринального обґрунтування.

Таким чином, дисертація спрямована на розв'язання важливого науково-практичного завдання – формування дієвих адміністративно-правових механізмів розвитку локальної економіки громад у частині її торговельної компоненти, вдосконалення публічного адміністрування, зміцнення партнерства між владою і бізнесом та створення сприятливого правового середовища для економічного самозабезпечення територій. Зазначене підтверджує своєчасність, теоретичну і практичну значущість дослідження та обґрунтовує його актуальність для вітчизняної юридичної науки і правозастосовної практики.

Пошук напрямів оптимізації подолання таких кризових суспільних явищ визначається відтак як актуальний, що визначає практичну затребуваність та теоретичну цінність дисертації М.В. Капацини.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Положення дисертації корелюються із положеннями Указів Президента України від 10 травня 2006 р. № 361/2006 «Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів»; від 20 травня 2015 р. № 276/2015 «Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр.»; відповідає Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 рр., затвердженій постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 03 березня 2016 р., комплексним науковим проектам кафедри конституційного та адміністративного права Запорізького національного університету «Основні напрямки удосконалення законодавства України в умовах євроінтеграційних процесів» (номер державної реєстрації 0115U00710) та «Дослідження проблем теорії адміністративного права в умовах глобалізаційних процесів» (номер державної реєстрації 0115U00711). Таким чином, підкреслюємо, що визначення адміністративно-правових засад торговельно-економічного розвитку територіальних громад в Україні є актуальним предметом теоретико-прикладного дослідження.

Дисертаційне дослідження М.В. Капацини є затребуваним як з позицій правової науки, так і з точки зору практичної діяльності, спрямованої на удосконалення нормативно-правової бази.

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

Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Їх застосування характеризується системним підходом, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності їхнього соціального змісту і юридичної форми, здійснити системний аналіз питання визначення сутності адміністративно-правових засад торговельно-економічного розвитку територіальних громад в Україні. У роботі автор

використав систему загальнофілософських, загальнонаукових та спеціально-наукових методів пізнання.

Нормативну основу роботи становлять Конституція України, міжнародно-правові акти, закони України, акти Президента України та Кабінету Міністрів України, інші підзаконні нормативно-правові акти у сфері адміністративно-судочинних правовідносин. Для розробки пропозицій з оптимізації адміністративно-правових засад торговельно-економічного розвитку територіальних громад в Україні використано законодавство зарубіжних держав: Сполучених Штатів Америки, Федеративної Республіки Німеччина, Французької Республіки та інших країн Європейського Союзу.

Емпіричним підґрунтям дослідження стали судові рішення, дані соціологічних опитувань, офіційні статистичні показники.

Структура роботи дозволяє автору досягнути поставленої перед ним мети, що полягає у встановленні адміністративно-правових засад торговельно-економічного розвитку територіальних громад та обґрунтуванні напрямів забезпечення їх ефективності з урахуванням зарубіжного досвіду. Автором успішно вирішено такі наукові завдання, як: встановити сутність та ознаки територіальної громади як суб'єкта публічного права;

- визначити поняття та елементи торговельно-економічного розвитку територіальної громади;

- охарактеризувати адміністративно-правовий механізм забезпечення торговельно-економічного розвитку територіальної громади;

- вивчити інституційний та суб'єктний зміст адміністративно-правового механізму забезпечення торговельно-економічного розвитку в територіальних громадах;

- описати систему інструментів адміністративно-правового механізму забезпечення торговельно-економічного розвитку в територіальних громадах;

- з'ясувати зарубіжний досвід стимулювання місцевої економіки – адміністративно-правовий підхід;

– обґрунтувати напрями вдосконалення національного законодавства та інституційного механізму підтримки торговельно-економічного розвитку громад.

Досягнення достовірності наукових положень, висновків і рекомендацій дисертації відбувається за рахунок їх апробації у відкритому друку, обговоренні 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 регламентації адміністративно-правового механізму забезпечення торговельно-економічного розвитку територіальної громади, але й їх практичним значенням на сучасному етапі, зокрема для вдосконалення чинного національного законодавства в тій його частині, що стосується адміністративно-правового механізму забезпечення торговельно-економічного розвитку територіальної громади. Проведена автором науково-дослідна робота є результатом власних напрацювань здобувача, який здійснив вдалу спробу визначити адміністративно-правовий механізм забезпечення торговельно-економічного розвитку територіальної громади.

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

Варто погодитися із висновком автора, що торговельно-економічний розвиток громади є формою реалізації її публічно-правової суб'єктності, а стратегічне планування, залучення інвестицій, нормативно-правове регулювання та підтримка підприємництва виступають ключовими елементами адміністративно-правового механізму забезпечення такого розвитку (підрозділ 1.1).

Результати дисертаційного дослідження можуть стати основою для вдосконалення нормотворчої та правозастосовної діяльності. Є обґрунтованим та доцільним використання основних результатів

дисертаційного дослідження в процесі викладання студентам вищих навчальних закладів дисципліни «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Права людини», підготовки підрозділів підручників і навчальних посібників із відповідного навчального курсу, а також статей і наукових повідомлень.

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.

Автором визначено, що торговельно-економічний розвиток територіальних громад спрямовується у сучасних умовах на досягнення їх спроможності та життєзабезпечення, врахування публічних потреб та інтересів, що є змістом реалізації місцевої політики, що переслідує мету досягнення економічної стабільності в країні загалом.

Дисертантом встановлено, що елементами торговельно-економічного розвитку територіальної громади є належна нормативно-правова база, а також механізми та стратегії залучення інвестицій – як внутрішніх (вітчизняних), так і зовнішніх (іноземних). Акцентовано, що нормативно-правова база торговельно-економічного розвитку територіальної громади визначається із сукупності законодавчих та підзаконних актів, де виділено: Конституцію України, де закладено засади місцевої економічної самостійності, декларуючи матеріальну і фінансову самостійність територіальних громад та їхнє право самостійно управляти місцевим господарством (стаття 143 Конституції України); Бюджетний кодекс України; Податковий кодекс України; Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», який визначає обсяг і характер повноважень органів місцевого самоврядування у сфері економічного розвитку; Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів», який встановлював

принципи і механізми державної підтримки розвитку регіонів та територіальних громад, у тому числі шляхом фінансових інструментів і програм, спрямованих на вирівнювання диспропорцій у розвитку і який пізніше з урахуванням європейського досвіду був замінений Законом України «Про засади державної регіональної політики», що запровадив сучасну систему стратегічного планування регіонального і місцевого розвитку; Закон України «Про співробітництво територіальних громад»; Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»; Закон України «Про державну підтримку інвестиційних проєктів із значними інвестиціями», Закон України «Про державно-приватне партнерство» та ін.; підзаконні акти – Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад»; розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 р. № 77-р «Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 рр.».

У роботі акцентовано, що встановлення засад торговельно-економічного розвитку територіальної громади закріплюється також на рівні концептуальних нормативних актів, зокрема, виділено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні 2014 р. та Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020».

Автором доведено, що у межах міжмуніципального співробітництва брендинг території може виступати: як мотивуючий фактор об'єднання громад навколо спільної візії (наприклад, туристичний кластер, індустріальний регіон); як організаційний інструмент, що забезпечує спільну розробку програм, логотипів, слоганів, маркетингових кампаній; як юридична підстава для укладення договорів співробітництва в частині координації дій у сфері просування території; як платформа публічної ідентичності громад, що сприяє зменшенню конкуренції між ними й зміцнює міжтериторіальну солідарність.

У дисертації обґрунтовано, що у перспективі брендинг території може стати фундаментальним чинником стратегічного розвитку територіальних громад, який поєднуватиме інституційну сталість, правову визначеність та управлінську ефективність, що пов'язується із: розробкою типових міжмуніципальних договорів, що містять блоки з питань спільного брендування; створення міжмуніципальних агенцій розвитку, які координуватимуть брендингову політику на субрегіональному рівні; інтеграцію брендингу в регіональні стратегії розвитку, затверджувані обласними державними адміністраціями; запровадження національного рейтингу територіальних брендів, що стимулюватиме конкуренцію за якістю, а не кількістю проєктів (підрозділ 3.2).

Слід відмітити, що дисертантом власні висновки побудовано не лише на підставі аналітики наукових та нормативно-правових джерел, а й з урахуванням судової практики, статистичних даних, а також результатів соціологічних опитувань.

У роботі містяться й інші слушні положення, висновки та пропозиції.

Основні положення роботи знайшли відображення у 5 наукових статтях, опублікованих у виданнях, що визнані як фахові з юридичних дисциплін, у тому числі в одному зарубіжному науковому виданні, а також у трьох тезах доповідей на науково-практичних конференціях. Оформлення дисертаційної роботи зауважень не викликає.

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

Оцінюючи в цілому позитивно дисертацію М.В. Капацини, водночас вважаю за необхідне звернути увагу на питання, які могли б слугувати предметом дискусії та обговорення при захисті дисертаційної роботи:

1. У роботі відзначається концептуальна неточність у визначеннях ключових категорій: поняття «торговельно-економічний розвиток громади» та «адміністративно-правовий механізм» подано

широкими формулюваннями, але не завжди чітко відмежовано від суміжних понять (економічна політика регіону, місцева інвестиційна політика, регулювання підприємництва). Така термінологічна невизначеність ускладнює побудову логічної моделі дослідження та уніфікацію індикаторів оцінки. Крім того, відсутня чітка ієрархія понять «стратегічний план», «програма», «проект», що створює ризик дублювання повноважень при імplementації рекомендацій. Для підвищення аналітичної чіткості рекомендовано унормувати дефініції.

2. Методологічна частина демонструє недостатню операціоналізацію показників ефективності запропонованих механізмів: введено перелік елементів (брендинг, індустриальні парки, муніципальні гранти), проте не запропоновано стандартизованих критеріїв і методів вимірювання їх результативності. Відсутні чіткі показники ефективності, часові горизонти досягнення результатів та методи контролю виконання, що ускладнює практичне застосування розроблених моделей у місцевому менеджменті й унеможлиблює порівняння результатів між громадами.

3. Аналіз інституційної спроможності агентств регіонального розвитку проведено описово, проте бракує системної оцінки їхнього фінансового і кадрового потенціалу, а також механізмів взаємодії з ОМС та донорськими організаціями. Робота вказує на проблеми (нестача фінансування, нестабільність кадрів), але не надає критеріїв визначення життєздатності агентств регіонального розвитку чи алгоритмів їх консолідації на міжрегіональному рівні.

4. У розділі нормативно-правових пропозицій не достатньо розглянуто механізми врегулювання конфліктів компетенцій між місцевими органами та центральною владою, особливо в умовах воєнного стану й тимчасової централізації. Хоча зазначено ризики звуження автономії, не запропоновано детального механізму балансування оперативних потреб оборони та гарантій місцевої демократії; відсутні чіткі процедурні запобіжники щодо тимчасового перерозподілу повноважень, критерії їх повернення та

контрольних механізмів, що створює правову невизначеність для практиків та підвищує ймовірність адміністративних конфліктів. Необхідно розробити нормативні моделі «перехідних повноважень», стандарти прозорості при їх застосуванні та процедури відновлення місцевої автономії в посткризовий період.

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 автором вдалося досягти поставленої мети.

Наведені зауваження характеризують складність досліджених проблем, багато в чому мають дискусійний характер і не знижують загальної позитивної оцінки дисертаційної роботи М.В. Кападини, а здійснений автором творчий пошук заслуговує на підтримку.

Розглядувана дисертація містить раніше не досліджувані наукові положення та отримані особисто автором нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності має важливе науково-прикладне значення.

Дисертація та автореферат В. М.В. Кападини логічно побудована, оформлена відповідно до вимог Міністерства освіти та науки України, а її положення викладено чіткою і зрозумілою мовою. Пропозиції та рекомендації, викладені у дисертації, можуть бути використані для удосконалення чинного законодавства та практики його застосування.

Викладене дозволяє зробити висновок, що дисертація «Адміністративно-правові засади торговельно-економічного розвитку територіальних громад» є за актуальністю, ступенем новизни, обґрунтованістю, достовірністю, науковою та практичною значущістю здобутих результатів, а також за кількістю і якістю опублікованих праць та за оформленням відповідає вимогам постанови Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567 «Про затвердження Порядку присудження наукових

ступенів», а її автор – Микола Васильович Капацина – заслуговує на присудження йому за результатами публічного захисту наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри публічного
та приватного права
Університету митної справи та фінансів

В.В. Доненко

