ВІДГУК

офіційного опонента, доктора юридичних наук, професора Шевченка Анатолія Євгенійовича на дисертацію Черненченко Олени Миколаївни на тему «Конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасницях Європейського Союзу і в Україні», поданої на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муниціпалне право

Дисертаційне дослідження Черненченко Олени Миколаївни на тему «Конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасницях Європейського Союзу і в Україні» присвячене вельми актуальним як з точки зору конституційної та муниціпальної правової теорії, так і практики державного і муниціпального будівництва.

Про актуальність наукового дослідження О. М. Черненченко свідчить низка факторів. Насамперед, важливість проблематики сучасного розвитку конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасницях Європейського Союзу і в Україні, впливу конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасницях ЄС на реформування місцевого самоврядування в Україні обумовлена нагальними потребами практики, утвердженням такої глобальної тенденції, як децентралізація та субсидіарність місцевого самоврядування, демократизація суспільних процесів, що поступово, але невідворотно охоплює собою все більш помітний масив в державах-учасницях ЄС та розгортається на теренах України все з більшою активністю і перспективою.

Значущість вибраної теми визначається також тим, що усвідомлення феномену місцевого самоврядування через призму європейських стандартів та фундаментальних принципів, зафіксованих у них, у першу чергу принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування, у повному обсязі дає можливість знайти адекватні напрями і форми розвитку демократії та соціально-правової державності на сучасному етапі.

У цьому аспекті надзвичайно важливим є вивчення досвіду провідних держав-учасниць ЄС щодо створення, організації та функціонування місцевого рівня територіальної організації влади, який є найбільш наближеним до населення, а відтак – здатним швидко й адекватно реагувати на інтереси суспільства та забезпечувати високий рівень надання управлінських послуг.

На жаль, більшість існуючих монографічних, дисертаційних та аналітичних праць не розглядають питання територіальної організації місцевого
самоврядування та локальних форм безпосередньої демократії в державах-учасницях Європейського Союзу. Тому в роботі Чернененко Олени Миколаївни розглянуто значний досвід реалізації положень Конституцій в сфері організації місцевого самоврядування в державах-учасницях ЄС і в Україні, як позитивний, так і негативний, на основі якого можна дати узагальнену оцінку конституційній моделі місцевого самоврядування в державах-учасницях ЄС і в Україні, а також зробити необхідні висновки і прогнози впливу конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасницях ЄС на реформування місцевого самоврядування в Україні.

Маючи перед собою певні моделі організації конституційних основ місцевої влади в державах-учасницях ЄС, які впроваджувалися протягом останніх сорока років, розглянути конституційно-правове регулювання процесів децентралізації в державах-учасницях ЄС і в Україні, можна зрозуміти функціонування та розвиток конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасницях ЄС і в Україні та запропонувати деякі магістральні напрямки їх модернізації.

У зв'язку з цим можна зробити висновок про обґрунтованість, актуальність та наукову значущість теми дисертаційного дослідження О.М. Чернененко для теорії та практики сучасного конституційного права, муніципального права, доктринальні засади якого перебувають сьогодні у стадії свого формування та зміцнення.

Отже, з точки зору актуальністі, дисертація О.М. Чернененко за своїм змістом рівномірно та збалансовано відповідає вимогам спеціальності 12.00.02 - конституційне право; муніципальне право.


В рамках вдало поставленних задач, О.М. Чернененко сформульовані об’єкт і предмет дослідження. Так, об’єктом дисертаційного дослідження автор, цілком слушно, визначає суспільні відносини, пов’язані з конституційними основами місцевого самоврядування в державах-учасницях ЄС і в Україні, основними моделями їх функціонування в умовах реформ. Предметом дослідження є конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасницях ЄС і в Україні.

Такий комплексний підхід надав О.М. Чернененко можливість встановити завдання дослідження та реалізувати їх згідно з планом дисертаційної роботи,
дійти системних висновків при визначені результатів і обґрунтовані низки нових положень, які мають важливе значення для конституційної та муніципально-правової науки і практики.

Успішним компонентом дисертаційної роботи О.М. Черніженко слід вважати і запропоновану автором методологію дослідження проблем, пов'язаних із здійсненням наукового аналізу процесів становлення, розвитку, організації та функціонування конституційних основ місцевого самоврядування. Використані в процесі проведення дослідження методи наукового пізнання надали автору можливість дійти системних висновків при визначенні результатів і обґрунтовані низки нових положень, які мають важливе значення як для конституційної та муніципально-правової науки, так і практики сучасного державотворення та конституціоналізму.

Зокрема, використовуючи діалектичний методологічний принцип, О.М. Черніженко змогла розкрити еволюцію, цілісність і суперечності в конституційно-правовому регулюванні основ місцевого самоврядування в державах-учасницях Європоюзу і в Україні. Завдяки застосуванню автором історичного світоглядного методологічного підходу, було досліджене процеси генези конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасницях ЄС і в Україні. Головними ж методами дослідження стали комаративний метод, який дав змогу зіставити конституційні основи місцевого самоврядування більшості держав-учасниць ЄС і України, вивчити їх подібні та відмінні риси, а також метод конституційно-правового моделювання, який дозволив сформувати перспективні конституційні основи місцевого самоврядування для України на підставі виявлення теоретико-методологічного та правозастосовного досвіду утворення ефективних конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасницях Європоюзу.

На наше переконання, важливим для результатів дослідження стало й застосування низки загальнонаукових методів пізнання, до яких належать такі: системний – для виявлення критеріїв і здійснення типології конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасницях ЄС і Україні; функціональний – для дослідження органів місцевого самоврядування в державах-учасницях Європоюзу і в Україні. Висунення і перевірка гіпотез дійсновалися для пошуку шляхів удосконалення та реформування основ місцевого самоврядування в Україні. Також було застосовано метод вивчення документів, а саме – чинного законодавства України, міжнародних правових актів, рішень Конституційного Суду України, звітів органів державної влади та міжнародних міжурядових організацій, експертних оцінок державних та незалежних наукових установ та громадських організацій України.

У розділі І «Теоретико-методологічні та історичні засади конституційних основ місцевого самоврядування» систематизовано наукові джерела, присвячені проблемам становлення, розвитку, законодавчого регулювання, методологічним засадам і розкриття генези конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасницях ЄС і Україні; обґрунтовано оптимальну методологію дослідження конституційних основ місцевого самоврядування в Україні з урахуванням позитивного досвіду розбудови децентралізованих моделей місцевого самоврядування в державах-учасницях ЄС, визначено, що в кожній
державі залежно від її устрою, історичних, національних, географічних та інших особливостей основ місцевого самоврядування мають специфічну форму.

Розділ II «Типологія та конституційно-правове регулювання основ місцевого самоврядування в державах-учасницях Європейського Союзу і в Україні» присвячено дослідженню проблем типології основних конституційних моделей місцевого самоврядування, які охоплюють основні властивості конституційних основ місцевого самоврядування в Україні та досліджуваних державах, які входять до складу ЄС. Визначено зміст категорії «конституційна модель місцевого самоврядування», виявлено критерії її типології, сформовано систему основних типів конституційних моделей місцевого самоврядування в 28 державах-членах ЄС і Країні, а також досліджено потенціал Європейської хартії місцевого самоврядування та конституцій і конституційного законодавства в регулюванні основ місцевого самоврядування та конституційних моделей їх оформлення і функціонування.

Розділ III «Конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасницях Європейського Союзу» розкриває питання щодо територіальної організації місцевого самоврядування в державах-учасницях ЄС, місцевих виборах і локальних форм безпосередньої демократії в країнах Європейського Союзу, а також систем органів місцевого самоврядування в державах-учасницях ЄС.

У розділі IV «Функціонування та розвиток конституційних основ місцевого самоврядування в Україні» висвітлено питання щодо територіальної організації публічної влади в Україні, місцевої демократії та конституційних форм її реалізації, а також діяльності органів місцевого самоврядування в нашій державі.

Розділ V «Вплив конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасницях Європейського Союзу на реформування місцевого самоврядування в Україні» дисертації присвячених досліджень регіональної політики ЄС та її впливу на вдосконалення конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасницях Європейського Союзу і України, а також розкрито поняття децентралізації місцевого самоврядування та утвердження об'єднаних територіальних громад в Україні.

Вищенаведені та інші теоретичні узагальнення, положення, висновки, пропозиції та рекомендації характеризуються науковою новизною і, безумовно, є особистим внеском О.М. Черненеко у розвиток науки муніципального права України.

Достовірність і обґрунтованість результатів дослідження не викликає сумнівів. Вони забезпечені завдяки вдалому застосуванню різноманітних методів наукового дослідження, використанню теоретичних розробок вітчизняних і зарубіжних фахівців та широкої емпіричної бази, детальному аналізу вітчизняних та міжнародних нормативно-правових актів.

Серед висновків, положень і пропозицій, які виносяться О.М. Черненеко на захист заслуговують на увагу наступні:

- Висновок, зроблений на основі аналітичного огляду наукових досліджень, який узагальнює та систематизує погляди провідних закордонних та вітчизняних вчених щодо питань конституційних основ місцевого самоврядування як об'єкту конституційно-правових досліджень. Запропоновані наукові джерела автор
умовно поділяє на такі групи: історично-правові дослідження щодо становлення й розвитку місцевого самоврядування; загальнотеоретичні дослідження, присвячені проблемам місцевого самоврядування та територіальній організації публічної влади на місцях, моделям місцевого самоврядування та їх компаративному аналізу, а також взаємодії суб’єктів місцевого самоврядування з державою; конституційно-правові дослідження основ і напрямів реформування місцевого самоврядування в Україні та розвитку локальної демократії, політико-правові та публічно-управлінські дослідження проблем місцевого самоврядування; порівняльно-правові дослідження у сфері місцевого самоврядування, здійснені зарубіжними та українськими вченими (стор. 101–102 дисертації).

Вперше сформульовано автором визначення поняття «конституційні основи місцевого самоврядування» – це історично сформована та відтворена у конституційній теорії, правотворчій і правозастосовній практиці система зразків і цінностей, які визначають конституційні засади територіальної, публічно-владної та фінансово-матеріальної основи організації та функціонування місцевого самоврядування в конкретно взятій державі чи в групі держав. Визначено також ознаки конституційних основ місцевого самоврядування (стор. 103–104 дисертації).

Заслуговує на увагу та підтримку висновок про те, що для держав-учасниць ЄС територіальна організація публічної влади слугує оптимальним способом легітимації на конституційному рівні взаємодії між центром і регіонами, а також вирішення питань місцевого значення, серед яких: забезпечення децентралязації (Польща), пошуку балансу в розвитку федералізму (Австрія, Німеччина), розв’язання проблем націоналізації (Велика Британія, Данія) та регіоналізму (Іспанія, Італія, Франція), надання доступних публічних послуг і розбудова мереж «призвиськ місцевих адміністрацій» (Угорщина, Чехія, Фінляндія, Швеція), здійснення бюджетного вирівнювання тощо. Тобто територіальна організація публічної влади в Євросоюзі – це історично, географічно та культурно зумовлена й визначена в конституціях і законах усталена практика розвитку територій і громад (наприклад, гмін чи комун), яка забезпечує унікальні просторові якості розвитку конституційних моделей місцевого самоврядування в кожній із 28 країн-учасниць ЄС (стор. 281–282 дисертації).

Оригінальною є позиція автора щодо визначення системи органів місцевого самоврядування, яка, на його переконання, є інституційним підґрунтім конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасницях ЄС й України. Вона становить функціонально зумовлену, визначену конституціями й законами систему виборчих (представницьких) та похідних від них органів і посадових осіб місцевого самоврядування, метою діяльності яких є вирішення питань місцевого значення, організаційне забезпечення функціонування територіальних громад (гмін, комун тощо), їх комунікації з іншими місцевими громадами та з державою в особі центральних органів виконавчої влади. У свою чергу, основними суб’єктами систем органів місцевого самоврядування в державах-учасницях ЄС є виборчі ради та голови територіальних громад (комун, гмін, міст тощо) і виконавчі органи (уряди) цих органів, сформовані з числа службовців місцевого самоврядування. Особливості ж видів систем органів
місцевого самоврядування зумовлені специфікою типів їхніх конституційних моделей у країнах, що входять до Європейського військової, виномні вибори попередньо (англійська, німецька, швейцарська, східноєвропейська та ін.), та залежать від цілей, завдань і функцій місцевого самоврядування, балансу та противаг між органами місцевого самоврядування та органами державної влади на місцях, закріпленями передусім у конституціях і конституційних актах відповідних європейських країн (стор. 283–284 дисертації).

Спираючись на інституційну (організаційно-владну) основу місцевого самоврядування, визначено Конституцію та Законом України «Про місцеве самоврядування» в Україні – виборні та призначувані органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи, зокрема утворені в ОТГ, а також службовці органів місцевого самоврядування – О.М. Черненково визначає важливі напрями реформування системи органів та посадових осіб місцевого самоврядування на сьогодні:

а) усебічне законодавче і інституційне забезпечення реалізації принципу субсидіарності місцевого самоврядування з періорієнтацією органів і посадових осіб місцевого самоврядування на захист інтересів територіальної громади та її жителів, надання останнім якісних і доступних публічних послуг;

б) проведення чергових місцевих виборів, зокрема в ОТГ, де вже відбулися в 2017–2019 роках перші вибори, з метою легітимізації реформованої публічної влади на місцях;

в) унормування в Конституції та законах України механізмів реінтеграції анексованої АР Крим і тимчасово окупованих районів Донецької та Луганської областей та поетапного відновлення в них діяльності конституційних органів місцевого самоврядування України;

г) розмежування функцій і повноважень органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб з органами державного управління, а також трансформація місцевих державних адміністрацій в інститут префектур з представницькими і контрольними функціями;

д) підвищення престижу служби в органах місцевого самоврядування та вдосконалення правового статусу відповідних службовців у новому (овновленому) Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» тощо (стор. 442–443 дисертації).

Отримані О.М. Черненково під час написання дисертаційної роботи висновки є обґрунтованими, сформульовані положення базуються на значному емпіричному матеріалі. Опрацьована значна кількість наукових праць з обраної теми, а також великий масив нормативно-правових джерел (622 найменувань на 56 сторінках), що забезпечило високий науковий рівень даного дисертаційного дослідження.

Практичне значення одержаних О.М. Черненково результатів визначається їх спрямованістю на розв'язання актуальних проблем конституційного та муніципального права України. Зокрема, вони можуть бути використані у:

– правотворчій діяльності в контексті розроблення і обґрунтування правотворчих пропозицій та ініціатив, проектів нормативно-правових актів щодо реформи місцевого самоврядування в Україні на засадах децентралізації та
субсидіарності, а також удосконалення законодавства України щодо проведення місцевих виборів і референдумів, інших форм локальної демократії з метою впровадження позитивного досвіду модернізації місцевого самоврядування в державах-учасницях ЄС і в Україні;
- навчальному процесі як доктринальний матеріал під час викладання навчальних дисциплін з конституційного права, муніципального права України, а також для підготовки дидактичних матеріалів з означених дисциплін;
- правозастосуванні для прийняття оптимальних і ефективних рішень органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами щодо продовження реформування місцевого самоврядування в Україні на засадах децентралізації та добровільного об'єднання територіальних громад;
- науково-дослідні діяльності для подальшого дослідження конституційних моделей місцевого самоврядування в державах-учасницях ЄС і в Україні, зокрема в контексті підготовки кваліфікаційних наукових робіт, передбачених МОН України;
- просвітницькій роботі для правового виховання та підвищення рівня правової культури жителів територіальних громад, службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування, державних службовців профільних міністерств і інших центральних органів виконавчої влади, які забезпечують реалізацію реформи місцевого самоврядування в Україні.

Разом із тим, як і будь-яке грунттове і новаторське дослідження, дисертаційна робота О.М. Чернеченко є джерелом для наукових дискусій. Цілком природно, що в її роботі містяться дискусійні положення, а також висновки і пропозиції, які викликають зауваження чи вимагають свого уточнення в процесі захисту. Зупинимось на них детально.

1. Категорія «конституційні основи місцевого самоврядування», яка є ключовою в дисертаційному дослідженнях О.М. Чернеченко, та сказано, що вона є спорідненою, але не тісною до категорії «конституційна модель місцевого самоврядування» (стор. 53, 430 дисертації). Разом із тим у положеннях, які виносяться на захист та висновках дисертації нам не вдалося знайти чітке авторське визначення категорії «конституційна модель місцевого самоврядування». У зв'язку з цим, хотілося би отримати відповідь на питання про авторське визначення основної категорії цієї наукової роботи.

2. Дискусійною є позиція автора, згідно якої вона вказує, що «в Україні склалася континентальна модель місцевого самоврядування» (стор. 120 дисертації), а пізніше у висновках, що «...для України з її державним та адміністративним устроєм і політичною системою актуальними є дві з переліченних моделей – англосаксонська (автономна) та французька (континентальна).» (стор. 125 дисертації). Тому під час прикладного захисту хотілося б почитати аргументи на користь останнього твердження та на яку модель місцевого самоврядування доцільно було б спиратися Україні, використовуючи досвід зарубіжних країн.

3. У дисертації О.М. Чернеченко слізно ставиться питання проте, що «Незважаючи на наявні ускладнення, безпосереднє волевиявлення громадян має ключове значення для ефективного вироблення політики. Тому місцевий референдум
повинен стати пріоритетною формою волеювання територіальної громади при вирішенні локальних проблем. Отже, створення належних умов для участі членів громад у місцевому управлінні шляхом місцевих референдумів потребує кардинального перегляду законодавства...» (стор. 318–319 дисертації).

Враховуючи проаналізовані досвід європейських держав, цікаво було би з’ясувати позицію дисерантки щодо можливостей застосування референдуму в майбутньому конституційному процесі України.

4. Пункт 6 Висновків дисертаційного дослідження О.М. Черненкено містить твердження про те, що "Нові підходи до місцевого самоврядування в конституціях держав-учасниць ЄС мало важливе історичне значення та сприяло активізації концептуальних розробок даного конституційно-правового інституту. Це уможливило проведення необхідних реформ місцевого самоврядування" (стор. 432–433 дисертації). Це твердження, на наш погляд, потребує деталізації. Зокрема, виникає питання про авторство відповідних "нових підходів" та їх зміст.

5. У висновках дисертації автор стверджує, що у держав-учасниць ЄС є багато різних інструментів місцевої демократії, репрезентованих різними формами представницької, прямої та учасницької або партисипативної демократії. Очевидно, що універсальних систем і форм локальної демократії в державах-учасницях ЄС немає, хоча існують загальні цінності та стандарти, закладені в міжнародних договорах і документах. Дисерант допускає, що консультативний референдум можна розглядати як «пряму демократію». Незважаючи на слабкі формальність рішення, він змушує місцеве самоврядування діяти у схвалених громадянами спосіб. При тому, що всенародні опитування не можна розглядати як референдуми (стор. 241–242 дисертації).

В Україні система форм безпосередньої демократії на місцевому рівні, котрі сама ж дисерантка пропонує поділяти на імперативні та консультативні (стор. 444 дисертації), на наш погляд, залишається незбалансованою через неуморюваність у спеціальному законі інституту місцевих референдумів, починаючи з 2012 року. У зв’язку з цим, виникає питання про те, чи може відсутність місцевих референдумів у арсеналі безпосередньої локальної демократії в Україні бути компенсованою за рахунок урізноманітнення та поширення різних форм партисипаторної демократії на місцях? І, чи відомі дисерантці позитивні приклади щодо цього в державах-учасницях ЄС?.

Зазначені вище пропозиції та зауваження до дисертації О.М. Черненкено мають дискусійний характер і передбачають активізацію подальшої дослідницької діяльності вченої та не впликають на позитивну оцінку роботи та її практичне значення О.М. Черненкено.

Відзначени у цьому відгуку попередньо позитивні риси дисертаційного дослідження дозволяють зробити висновок, що дисертацію виконано здобувачем самостійно, всі сформульовані в ньому положення та висновки обґрунтовані на базі особистих досліджень автора.

Автореферат дисертації О.М. Черненкено повністю відображає основні положення дисертації, актуальність, задачі й наукову новизну дослідження, його теоретичну і практичну значущість, апробацію положень рецензованого
наукового дослідження. Кількість зазначених в авторефераті дисертації О.М. Чернєнченко публікацій відповідає встановленим нормативним вимогам.
Робота написана чіткою й доступною мовою із застосуванням фахово-юридичної термінології та дотриманням правил українського ділового мовлення.
За своїм змістом і загальною спрямованістю дисертаційне дослідження О.М. Чернєнченко відповідає обраній ним спеціальнosti 12.00.02 – «Конституційне право; муніципальне право»
На підставі викладеного вище можна зробити висновок, що дисертація Чернєнченко Олени Миколаївни на тему «Конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасницях Європейського Союзу і в Україні» є завершеною кваліфікаційною науковою працею, в якій отримано нові теоретично обґрунтовані результати, що в сукупності розв’язують важливу наукову проблему конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасницях Європейського Союзу і в Україні. За обґрунтованістю вибору теми дослідження, науковою новизною і практичним значенням одержаних результатів, редакційно-технічним оформленням дисертаційна робота Олени Миколаївни Чернєнченко відповідає пп. 9, 10, 12, 13 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 567 від 24.07.2013 р. (зі змінами і доповненнями), а її автор заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – «Конституційне право; муніципальне право».

Офіційний оппонент:

Доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України,
завідувач кафедри теорії, історії права і держави та конституційного права
Навчально-наукового інституту права
університету державної фіскальної служби України

А.Г. Шевченко

09 жовтня 2019 року