

ВІДГУК

офіційного опонента, доктора юридичних наук, професора Шевченка Анатолія Євгенійовича на дисертацію Чернеженко 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; муніципальне право

Дисертаційне дослідження Чернеженко 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 муніципальної правової теорії, так і практики державного і муніципального будівництва.

Про актуальність наукового дослідження О. М. Чернеженко 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 напрямки 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-учасниках Європейського Союзу. Тому в роботі Чернеженко Олени Миколаївни розглянуто значний досвід реалізації положень Конституцій в сфері організації місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС і в Україні, як позитивний, так і негативний, на основі якого можна дати узагальнену оцінку конституційній моделі місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС і в Україні, а також зробити необхідні висновки і прогнози впливу конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС на реформування місцевого самоврядування в Україні.

Маючи перед собою певні моделі організації конституційних основ місцевої влади в державах-учасниках ЄС, які впроваджувалися протягом останніх сорока років, розглянувши конституційно-правове регулювання процесів децентралізації в державах-учасниках ЄС і в Україні, можна зрозуміти функціонування та розвиток конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках 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. Чернеженко для теорії та практики сучасного конституційного права, муніципального права, доктринальні засади якого перебувають сьогодні у стадії свого формування та зміцнення.

Отже, з точки зору актуальності, дисертація О.М. Чернеженко за своїм змістом рівномірно та збалансовано відповідає вимогам спеціальності 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право.

Дисертаційне дослідження О.М. Чернеженко виконано відповідно до Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016–2020 рр., затверджених Постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р.; Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015; Плану законодавчого забезпечення реформи в Україні, схваленого постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 р. № 509-VIII; Переліку пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2015–2019 рр., затвердженого наказом МВС України 16 березня 2015 р. № 275, роль автора у виконанні якої полягала у розробці теоретико-методологічних підходів щодо конституційних основ місцевого самоврядування та конституційно-правового регулювання основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу і в Україні.

В рамках вдало поставлених задач, О.М. Чернеженко 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-учасниках ЄС і в Україні, основними моделями їх функціонування в умовах реформ. Предметом дослідження є конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС і в Україні.

Такий комплексний підхід надав О.М. Чернеженко можливість встановити завдання дослідження та реалізувати їх згідно з планом дисертаційної роботи.

дійти системних висновків при визначенні результатів і обґрунтуванні низки нових положень, які мають важливе значення для конституційної та муніципально-правової науки і практики.

Успішним компонентом дисертаційної роботи О.М. Чернеженко 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 обґрунтуванні 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. Чернеженко змогла розкрити євolutію, цілісність і суперечності в конституційно-правовому регулюванні основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Євросоюзу і в Україні. Завдяки застосуванню автором історичного світоглядного методологічного підходу, було досліджено процеси генези конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС і в Україні. Головними ж методами дослідження стали компаративний метод, який дав змогу зіставити конституційні основи місцевого самоврядування більшості держав-учасниць ЄС і України, виявити їх подібні та відмінні риси, а також метод конституційно-правового моделювання, який дозволив сформулювати перспективні конституційні основи місцевого самоврядування для України на підставі виявлення теоретико-методологічного та правозастосовного досвіду утвердження ефективних конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Євросоюзу.

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-учасниках ЄС і України; функціональний – для дослідження органів місцевого самоврядування в державах-учасниках Євросоюзу і в Україні. Висунення і перевірка гіпотез здійснювалися 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 I «Теоретико-методологічні та історичні засади конституційних основ місцевого самоврядування» систематизовано наукові джерела, присвячені проблемам становлення, розвитку, законодавчого регулювання, методологічним засадам і розкриттю генези конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС і Україні; обґрунтовано оптимальну методологію дослідження конституційних основ місцевого самоврядування в Україні з урахуванням позитивного досвіду розбудови децентралізованих моделей місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС; визначено, що в кожній

державі залежно від її устрою, історичних, національних, географічних та інших особливостей основи місцевого самоврядування мають специфічну форму.

Розділ II «Типологія та конституційно-правове регулювання основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу і в Україні» присвячено дослідженню проблем типології основних конституційних моделей місцевого самоврядування, які окреслюють 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 їх типології, сформовано систему основних типів конституційних моделей місцевого самоврядування в 28 державах-членах ЄС і Україні, 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-учасниках Європейського Союзу» розкриває питання щодо територіальної організації місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС, місцевих виборів і локальних форм безпосередньої демократії в країнах Євросоюзу, а також систем органів місцевого самоврядування в державах-учасниках 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-учасниках Європейського Союзу на реформування місцевого самоврядування в Україні» дисертації присвячений дослідженню регіональної політики ЄС та її впливу на вдосконалення конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Євросоюзу і Україні, а також розкриттю 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. Чернеженко 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 широкій емпіричній базі, детальному аналізу вітчизняних та міжнародних нормативно-правових актів.

Серед висновків, положень і пропозицій, які виносяться О.М. Чернеженко 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 питання конституційних основ місцевого самоврядування як об'єкту конституційно-правових досліджень. Запропоновані наукові доктрини 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 є оптимальним способом легітимації на конституційному рівні взаємодії між центром і регіонами, а також вирішення питань місцевого значення, серед яких: забезпечення децентралізації (Польща), пошуку балансу в розвитку федералізму (Австрія, Німеччина), розв'язання проблем автономізації (Велика Британія, Данія) та регіоналізму (Іспанія, Італія, Франція), надання доступних публічних послуг і розбудова мереж «приязних 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 підґрунтям конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасницях ЄС й Україні. Вона становить функціонально зумовлену, визначену конституціями й законами систему виборних (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 виборні ради та голови територіальних громад (комун, гмін, міст тощо) і виконавчі органи (уряди) цих органів, сформовані з членів службовців місцевого самоврядування. Особливості ж видів систем органів

місцевого самоврядування зумовлені специфікою типів їхніх конституційних моделей у країнах, що входять до Євросоюзу, виокремлених нами попередньо (англо-саксонська, романо-германська, французька, скандинавська тощо), та залежать від цілей, завдань і функцій місцевого самоврядування, балансів і протиріч між органами місцевого самоврядування та органами державної влади на місцях, закріпленими передусім у конституціях і конституційних актах відповідних європейських країн (стор. 283-284 дисертації).

Спираючись на інституційну (організаційно-владну) основу місцевого самоврядування, визначену Конституцією 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. Чернеженко визначає важливі напрями реформування системи органів і посадових осіб місцевого самоврядування на сьогодні:

а) усебічне законодавче та 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 постійного 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 й контрольними функціями;

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

Отримані О.М. Чернеженко 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. Чернеженко результатів визначається їх спрямованістю на розв'язання актуальних проблем конституційного та муніципального права України. Зокрема, вони можуть бути використані у

правотвірчій діяльності в контексті розроблення й обґрунтування правотвірчих пропозицій та ініціатив, проєктів 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-учасниках ЄСі 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-дослідній діяльності для подальшого дослідження конституційних моделей місцевого самоврядування в державах-учасниках 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 ґрунтовне і новаторське дослідження, дисертаційна робота О.М. Чернеженко 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 дослідженні О.М. Чернеженко, та сказано, що вона є спорідненою, але не тотожною до категорії «конституційна модель місцевого самоврядування» (стор. 53, 430 дисертації). Разом із тим у положеннях, які вносяться на захист та висновках дисертації нам не вдалося знайти чітке авторське визначення категорії «конституційна модель місцевого самоврядування». У зв'язку з цим, хотілось 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 експлуатувалася 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 перелічених моделей – англосаксонська (автентична) та французька (континентальна)» (стор. 125 дисертації). Тому під час прилюдного захисту хотілося б почути 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. Чернеженко слушно ставиться питання про те, що «Незважаючи на наявні ускладнення, безпосереднє залучення громадян має ключове значення для ефективного вирішення політики. Тому місцевий референдум

8

повинен стати пріоритетною формою волевиявлення 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 проаналізований досвід європейських держав, цікаво було би з'ясувати позицію дисертантки щодо можливостей застосування референдуму в майбутньому конституційному процесі України.

4. Пункт 6 Висновків дисертаційного дослідження О.М. Чернеженко містить твердження про те, що "Нові підходи до місцевого самоврядування в конституціях держав-учасниць ЄС мало важливе історичне значення та сприяло активнішій концептуальній розробці 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. Дисертант припускає, що консультативний референдум можна розглядати як «пряму демократію». Незважаючи на слабку формальність рішень, він змушує місцеве самоврядування діяти у схвалений 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 дисертантка пропонує поділяти на імперативні та консультативні (стор. 444 дисертації), на наш погляд, залишається незбалансованою через неунормованість у спеціальному законі інституту місцевих референдумів, починаючи із 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 дисертантці позитивні приклади щодо цього в державах-учасницях ЄС?

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

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

Автореферат дисертації О.М. Чернеженко 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. Чернеженко публікацій відповідає встановленим нормативним вимогам

Робота написана чіткою й доступною мовою із застосуванням фахової юридичної термінології та дотриманням правил українського ділового мовлення.

За своїм змістом і загальною спрямованістю дисертаційне дослідження О.М. Чернеженко відповідає обраній ним спеціальності 12.00.02 – «Конституційне право; муніципальне право»

На підставі викладеного вище можна зробити висновок, що дисертація Чернеженко Олени Миколаївни на тему «Конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасниках 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-учасниках Європейського Союзу і в Україні. За обґрунтованістю вибору теми дослідження, науковою новизною і практичним значенням одержаних результатів, редакційно-технічним оформленням дисертаційна робота Олени Миколаївни Чернеженко 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 опонент:

Доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України,
завідувач кафедри Теорії, історії права і держави
та конституційного права
Навчально-наукового інституту права
університету державної фінансової служби України
А.В. Шевченко

09 жовтня 2019 року

