

ВІДГУК

офіційного опонента – кандидата юридичних наук, професора Кравченка Віктора Віталійовича на дисертаційне дослідження Шевченко Алли Олександрівни «Муніципально-правовий статус територіальної громади в Україні та зарубіжних державах», поданого на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 - конституційне право; муніципальне право

Проблематика муніципально-правового статусу територіальної громади активно досліджується вітчизняною правовою наукою вже більш як 25 років. Після прийняття Конституції України 1996 року та ратифікації Україною Європейської хартії місцевого самоврядування виникла потреба в законодавчому врегулюванні низки питань, пов'язаних з організацією та функціонуванням муніципального управління в територіальній громаді, які, зокрема, стосувалися використання різних форм партисипативної демократії, розподілу повноважень в системі місцевого самоврядування та визначення кола виключних повноважень територіальної громади, територіальної організації громади, можливості територіальної громади та її органів самостійно регулювати окремі суспільні відносини, що виникають в процесі муніципальної діяльності, за допомогою статутів територіальних громад та інших актів відповідних рад, тощо. Значна частина цих питань отримала закріплення в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та в інших законодавчих актах про місцеве самоврядування, прийнятих на основі Конституції України 1996 року.

Водночас і досі залишається багато питань організації та функціонування муніципального управління, що потребують вдосконалення норм законодавства про місцеве самоврядування. Зазначене, в свою чергу, детермінує необхідність проведення подальших наукових досліджень з метою наукового обґрунтування відповідних законодавчих ініціатив та пропозицій щодо локальної нормотворчості, які б забезпечили формування муніципально-

Вх. №	3691
" 14 "	02
кількість аркушів:	20 ар.
сеч. пов.	12

правового статусу територіальних громад в Україні на основі європейських принципів та стандартів та з урахуванням досвіду зарубіжних держав.

Про актуалізацію теми дослідження А.О. Шевченко свідчать і ті проблеми, з якими ми стикнулися в процесі реформи децентралізації, наприклад, при утворенні об'єднаних територіальних громад, організації взаємовідносин таких громад та їх органів з органами місцевого самоврядування іншого територіального рівня та з органами виконавчої влади, при здійсненні контролю за діяльністю територіальних громад та їх органів, при визначенні територіальних меж громад та встановленні статусу їх територіальних підрозділів (зокрема, жителів окремих населених пунктів) тощо. Таким чином, сьогодні існує гостра потреба у формуванні сучасної теоретико-методологічної бази конституційно-правового та муніципально-правового статусу територіальної громади – первинного суб'єкта місцевого самоврядування, що дозволить визначити перспективи та пріоритети становлення нового законодавства про місцеве самоврядування та вдосконалення статутного права.

Зазначене вище свідчить про актуальність та своєчасність дисертаційного дослідження А.О. Шевченко, метою якого є «розробка теоретичних положень та практичних рекомендацій, пов'язаних із муніципально-правовим статусом територіальної громади в Україні та зарубіжних державах, формулювання обґрунтованих пропозицій стосовно вдосконалення законодавства у даній сфері» (с.).

Актуальність теми дослідження обумовлена також і євроатлантичними прагненнями України, її майбутньою інтеграцією до ЄС та НАТО, яку неможливо реалізувати без адаптації правової регламентації питань місцевого самоврядування національного законодавства до європейських принципів і стандартів у цій сфері, що, зокрема, закріплені в Європейській хартії місцевого самоврядування, Додатковому протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади, в інших європейських документах.

Актуальність дисертації А.О. Шевченко посилюється також і важливістю обраних об'єкту та предмету дослідження, яке виконане в межах 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», затвердженій Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, комплексної науково-дослідної теми Київського університету туризму, економіки і права «Туризм як суспільний феномен: проблеми теорії (туризмологія) та практики (праксеологія) туризму».

Наукова та практична значущість дисертації А.О. Шевченко, як уявляється, пов'язана з тим, що, по-перше, її результати можуть слугувати теоретичною основою для подальшого наукового дослідження проблематики муніципально-правового статусу територіальної громади, зокрема, організації та функціонування муніципального управління в громаді, взаємовідносин громади та її органів з органами державної влади та органами місцевого самоврядування регіонального та субрегіонального рівнів. По-друге, висновки та пропозиції сформульовані в дослідженні можуть бути використані в законотворчому процесі при напрацюванні концептуальних підходів до вдосконалення законодавства України про місцеве самоврядування з урахуванням європейського та світового досвіду, вибору ефективної моделі муніципального управління та адміністративного контролю за діяльністю органів і посадових осіб територіальної громади.

Практичне значення одержаних результатів дослідження полягає також і в тому, що вони можуть бути використані в навчальному процесі при викладанні курсів з конституційного права, конституційного процесу, муніципального права тощо та при підготовці підручників і навчальних посібників, що пов'язані з організацією та функціонуванням місцевого самоврядування, а також у науково-дослідній роботі студентів та аспірантів.

Системною, послідовною та досить логічною уявляється архітектоніка дисертаційного дослідження А.О. Шевченко. Так, рецензована робота

складається з анотації державною та англійською мовами, списку публікацій за темою дисертації, переліку умовних позначень, вступу, трьох розділів, що включають дев'ять підрозділів, висновків та списку використаних джерел (385 найменувань на 37 сторінках), а також чотирьох додатків (на 8 сторінках). Загальний обсяг дисертації становить 230 сторінок, з яких основного тексту – 178 сторінок.

У вступі обґрунтовано актуальність теми дослідження, сформульовано мету і завдання, об'єкт, предмет і методи дослідження, висвітлено його наукову новизну та зв'язок з практикою, наведені дані щодо апробації результатів дослідження та публікацій по темі дослідження.

У розділі I аналізується стан доктринальних джерел дослідження правового статусу територіальних громад в Україні та деяких інших державах, методологічна основа дослідження, а також процес становлення інституту територіальної громади. Зокрема, авторка класифікувала територіальні громади (з урахуванням вітчизняного та зарубіжного законодавства), охарактеризувала основні етапи становлення засад місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах.

У Розділі II здійснено спробу систематизації понятійного апарату дослідження проблематики правового статусу територіальної громади, зокрема, розкривається поняття, такого статусу, виокремлені його види та елементи. Проведено детальний аналіз міжнародно-правових джерел і особливостей правового регулювання муніципально-правового статусу територіальної громади в Україні та зарубіжних державах, у тому числі з урахуванням норм статутного права. Окремо авторка зупиняється на аналізі співвідношення різних видів правового статусу територіальної громади (конституційно-правового, муніципально-правового, адміністративно-правового, фінансово-правового, цивільно-правового, господарсько-правового та ін.). При цьому робиться акцент на ключову роль саме муніципально-правового статусу хоча такий висновок, як уявляється, потребує додаткової аргументації, зокрема, враховуючи комплексний характер галузі

муніципального права та провідну роль в системі національного права України галузі конституційного права. Пропонується широке і вузьке розуміння муніципально-правового статусу територіальної громади, а до основних його елементів запропоновано віднести: а) правосуб'єктність, б) принципи, в) права, обов'язки та законні інтереси, г) гарантії, г) муніципально-правова та інші види юридичної відповідальності.

Досить детально в Розділі II аналізуються основні міжнародні (в першу чергу - європейські) документи, норми яких визначають муніципально-правовий статус територіальної громади. При цьому авторка наводить власний варіант класифікації міжнародно-правових стандартів у сфері місцевого самоврядування, а саме: міжнародно-правові стандарти універсального характеру, міжнародно-правові стандарти регіонального (міжрегіонального) характеру, міжнародно-правові стандарти обов'язкового характеру, міжнародно-правові стандарти рекомендаційного характеру тощо. Наведена характеристика основних тенденцій правового (зокрема, конституційного) закріплення статусу територіальних громад. Зазначається, що вони переважно зумовлені законодавчо закріпленими моделями місцевого самоврядування, потребами та інтересами територіальних громад, унітарною або федеративною формою державного устрою, порядком утворення і функціонування територіальних громад тощо.

Слід підтримати авторську характеристику ролі статутного права як джерела інституту муніципально-правового статусу територіальної громади. підкреслено орієнтацію на прийняття статутів територіальної громади як своєрідних «комунальних конституцій». У дисертації підкреслюється, що статuti територіальних громад найбільш оптимально відповідають ідеям децентралізації, субсидіарності та самоорганізації населення за місцем проживання, різноманіття й свободи вибору членами територіальних громад напрямів і видів локальної діяльності щодо вирішення питань місцевого значення. Статuti територіальних громад забезпечують адаптацію до місцевих умов положень законодавства про місцеве самоврядування.

У Розділі III досліджуються механізм реалізації даного муніципально-правового статусу територіальної громади, індивідуальних і колективних самоврядних прав, інтересів та обов'язків членів територіальних громади, а також гарантії захисту та пріоритети удосконалення муніципально-правового статусу територіальних громад на сучасному етапі. При цьому виокремлюються такі рівні реалізації муніципально-правового статусу територіальної громади: місцевий (локальний), регіональний, загальнонаціональний, транскордонний і прикордонний, дається їх характеристика. Авторка звертає увагу на наявні в чинному законодавстві України про місцеве самоврядування прогалини та колізії, сформульовані пропозиції, спрямовані на удосконалення муніципально-правового статусу територіальних громад. Зокрема, в дисертації підтримується пропозиція щодо прийняття окремого закону про самоврядування громади, в якому необхідно чітко визначити правову основу територіальної громади, розмежувати повноваження громади та її органів з тим, щоб вони могли належним чином реалізувати гарантоване Конституцією України і міжнародно-правовими актами право і реальну здатність здійснювати самоврядування на власній території, в інтересах громади та її членів.

У висновках сформульовані основні результати дисертаційного дослідження.

Детальне ознайомлення з дисертаційним дослідженням А.О. Шевченко дозволяє стверджувати, що воно ґрунтується на сучасній методологічній базі, основою якої стало використання широкого арсеналу загальнонаукових та конкретно наукових методів пізнання публічно-правових явищ і процесів (системного, історично-правового, феноменологічного, компаративного, формально-логічного, герменевтичного, праксеологічного тощо).

Авторка аналізує Конституцію та законодавство України, конституції та закони Республіки Молдова, ФРН, Франції, Великої Британії, Канади, Швеції та інших країн, а також значний масив міжнародно-правових документів, програмні державні документи, проекти законодавчих актів, необхідні для

формування ефективного механізму реалізації муніципально-правового статусу територіальних громад.

Застосування сучасних методів наукового дослідження, а також широка джерельна база, використана дисертанткою, дозволили їй викласти та обґрунтувати науково нові, теоретично та практично значущі узагальнення, висновки, пропозиції та рекомендації, найбільш суттєвими з яких є:

1. Авторське тлумачення поняття муніципально-правового статусу територіальної громади в широкому розумінні як інституту муніципального права комплексного характеру, що об'єднує норми муніципального права, а також норми інших галузей права (конституційного, цивільного, фінансового, адміністративного, інформаційного, господарського, земельного, екологічного тощо), спрямовані на юридичне закріплення становища територіальної громади, з метою регулювання та охорони її прав, обов'язків та інтересів, відповідних гарантій реалізації.

2. Запропонована періодизація розвитку муніципально-правового статусу територіальних громад в Україні, з огляду на демократичні реформи, насамперед, децентралізацію влади та об'єднання територіальних громад, розвиток нормативно-правової основи та наукової думки у даній сфері, а також інші фактори, у хронологічному порядку виділено такі періоди: 1) 1992 – 1996 рр.; 2) 1996 – 1997 рр.; 3) 1997-2014 рр.; 4) з 2014 р. до сьогодення.

3. Авторська характеристика системи джерел інституту муніципально-правового статусу територіальної громади, в якій запропоновано виокремити правові акти, що укладаються за участю місцевих (регіональних) територіальних громад та їх відповідних органів влади (договори про співробітництво територіальних громад, статuti єврорегіональних, прикордонних, транскордонних об'єднань). Також запропонована авторкою класифікація джерел інституту муніципально-правового статусу територіальної громади, яка включає: 1) міжнародно-правові акти (універсальні та регіональні); 2) нормативно-правові акти України, а саме: загальнонаціональні та локальні акти; при цьому особливим джерелом є статuti

територіальних громад як своєрідні «комунальні конституції», поряд з актами органів і посадових осіб місцевого самоврядування; 3) правові акти, які укладаються за участю місцевих (регіональних) територіальних громад, їх органів влади.

4. Авторська характеристика тенденцій та закономірностей становлення і розвитку інституту муніципально-правового статусу територіальних громад в Україні та зарубіжних країнах, а також факторів, що впливають на його зміст.

5. Запропоноване авторкою виокремлення структурних елементів муніципально-правового статусу територіальної громади, а саме: правосуб'єктність; принципи; права, обов'язки та законні інтереси; гарантії; муніципально-правова та інші види юридичної відповідальності. При цьому підкреслюється, що правосуб'єктність територіальної громади, що становить сукупність правоздатності (загальної і спеціальної), дієздатності та деліктоздатності; виникає з моменту появи тієї чи іншої територіальної громади; реалізується безпосередньо та через утворені органи місцевого самоврядування, у широкому колі правовідносин (муніципальних, конституційних, цивільних, земельних, адміністративних, фінансових, податкових, інформаційних, господарських, екологічних) та ін.;

6. Авторські пропозиції щодо запровадження інститутів Уповноваженого у справах територіальної громади, місцевих і регіональних омбудсменів, муніципальної поліції в системі місцевого самоврядування, а також активізації взаємодії територіальних громад з іншими суб'єктами муніципально-правових відносин, органами публічної влади, політичними партіями і громадськими організаціями, населенням.

7. Виокремлення рівнів реалізації муніципально-правового статусу територіальної громади: місцевий (локальний), регіональний, загальнонаціональний, транскордонний і прикордонний.

Вищенаведені та інші теоретичні узагальнення, положення, висновки, пропозиції та рекомендації характеризуються науковою новизною і, безумовно, є особистим внеском А.О. Шевченко у розвиток науки

муніципального права України.

Достовірність і обґрунтованість результатів дослідження не викликає сумнівів. Вони забезпечені вдалим застосуванням різноманітних методів наукового дослідження, використанням теоретичних розробок вітчизняних і зарубіжних вчених, детальним аналізом вітчизняних, зарубіжних та міжнародних нормативно-правових актів та програмних документів з питань місцевого самоврядування.

Оцінюючи повноту викладу результатів дисертації у науково-фахових виданнях, слід зазначити, що основні теоретичні положення і висновки, сформульовані в роботі, були оприлюднені на науково-практичних конференціях і круглих столах, зокрема: «Європейська інтеграція та євроатлантичне співробітництво України: історія, сучасність та перспективи» (м. Київ, 28 вересня 2017 р.), «Правові реформи в Україні: реалії сьогодення» (м. Київ, 31 жовтня 2017 р.), «Філософські, методологічні та психологічні проблеми права» (м. Київ, 11 листопада 2017 р.), «Шляхи вдосконалення нормативно-правової бази України як основи сталого розвитку суспільства» (м. Харків, 31 серпня – 1 вересня 2018 р.).

Основні положення і висновки дисертаційного дослідження висвітлено у 10 публікаціях, зокрема, у 5 статтях, опублікованих у фахових наукових виданнях України з юридичних наук; у 1 статті, опублікованій у науковому юридичному періодичному виданні зарубіжної держави, а також у 4 тезах доповідей на міжнародних та всеукраїнських наукових конференціях, круглих столах, інших наукових форумах.

Представлена до захисту дисертація оформлена відповідно до державного стандарту України.

Водночас в дисертаційному дослідженні А.О. Шевченко, як і в будь-якій іншій новаторській науковій праці, що присвячена малодослідженій проблемі муніципального права, є і деякі дискусійні або недостатньо обґрунтовані положення, висновки та узагальнення.

Зокрема:

1. Авторка розглядає громаду не лише як сукупність місцевих жителів, а і як «територіальну одиницю» (наприклад, Висновки). Слід зазначити, що чинна редакція Конституції України не передбачає такої адміністративно-територіальної одиниці, що стане можливим лише після прийняття відповідних змін до Конституції.

2. До критеріїв утворення територіальної громади авторка відносить «специфічні повноваження, які дана громада може здійснювати через органи місцевого самоврядування та безпосередньо». Зазначене твердження потребує додаткової аргументації, оскільки з нього випливає можливість диференціації повноважень для різних громад, що не узгоджується з положеннями чинного законодавства про місцеве самоврядування, яке наділяє всі громади однаковим обсягом повноважень, хоча на практиці не всі громади їх реалізують в однаковому обсязі. Таким чином, потребує роз'яснення зміст використаного авторкою терміну «специфічні повноваження».

3. Додаткової аргументації, як уявляється, потребує також і запропоноване авторкою визначення поняття муніципально-правового статусу територіальної громади у вузькому розумінні як «сукупності правових можливостей, якими територіальна громада наділена як специфічний суб'єкт правовідносин у встановленому законодавством держави порядку, з урахуванням існуючих міжнародно-правових стандартів у даній сфері». Бажано було б конкретизувати що в даному випадку розуміється під правовими можливостями громади.

4. Досить дискусійним сьогодні є питання щодо доцільності розробки та прийняття Муніципального кодексу. Подібні спроби робилися неодноразово, проте вони не були успішно завершені з огляду на низку проблемних питань, наприклад, щодо предмету та структури кодексу, способу кодифікації відповідних норм. Підтримуючи доцільність прийняття такого акту авторці бажано було б аргументувати свою власну позицію щодо цих питань.

5. Авторка розглядає територіальну громаду як «засноване відповідно до законодавства України соціально-територіальне об'єднання жителів, які

постійно проживають на території села, селища, міста або мають спільні інтереси, психологічно усвідомлюють свою приналежність до громади, наділені повноваженнями з вирішення питань місцевого значення. Виникає запитання: якщо житель психологічно не усвідомлює свою приналежність до громади, то чи можна його віднести до її членів? Крім того досить розпливчатим є поняття «психологічно усвідомлює», які критерії такого усвідомлення, як вони можуть бути задокументовані?

6. Авторка досить детально зупиняється на структурній характеристиці територіальної громади на предмет включення до її складу місцевих жителів у широкому значенні, а саме громадян, іноземців та осіб без громадянства. Слід зазначити, що подібні питання досить детально висвітлені у вітчизняній науковій літературі але деякі аспекти все ж потребують подальшого дослідження, зокрема, це стосується моделі реєстрації місця проживання, яка б дозволила уникнути таких випадків, коли людина (громадянин, апатрид чи іноземець) не набуває статусу члена певної громади. Крім того, недостатньо дослідженим залишається питання щодо територіальної структури громади, наявності відповідних територіальних підрозділів громади та їх статусу (наприклад, жителі окремих населених пунктів на території громади, жителі мікрорайонів тощо). На жаль зазначені питання не отримали достатнього аналізу в дисертації (можливо, унаслідок її обмеженого обсягу) і їх доцільно розглянути в процесі подальшого дослідження проблематики муніципально-правового статусу територіальної громади.

Вказані зауваження та побажання носять здебільшого дискусійний та рекомендаційний характер і суттєво не впливають на позитивну оцінку дисертації А.О. Шевченко. В цілому рецензоване дисертаційне дослідження є самостійною науковою працею, в якій поставлені та оригінально вирішені ряд теоретичних і практичних завдань, що мають важливе значення для науки конституційного права, конституційно-правової практики сучасної України.

Зіставлення текстів дисертації та автореферату свідчить, що їх зміст є ідентичним.

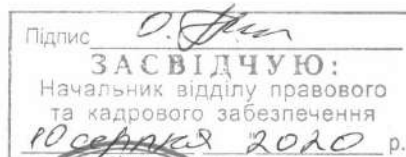
На підставі зазначеного, можна зробити загальний висновок, сутність якого полягає у твердженні, що за актуальністю, ступенем новизни, обґрунтованістю, науковою та практичною цінністю здобутих результатів, дисертація Алли Олександрівни Шевченко на тему «Муніципально-правовий статус територіальної громади в Україні та зарубіжних державах» відповідає спеціальності 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право та вимогам п. 9, 11, 12, 13 «Порядку присудження наукових ступенів», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а Алла Олександрівна Шевченко заслуговує на присудження їй наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.02 - конституційне право; муніципальне право.

Офіційний опонент:

**кандидат юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного,
адміністративного та господарського права
Академії праці, соціальних відносин і туризму
заслужений юрист України**

В.В. Кравченко

Підпис В.В. Кравченка



В.О. ректора Шиньова / С.М. Коваленко

