

До спеціалізованої вченої ради Д 26.007.04
у Національній академії внутрішніх справ
за адресою: 03035, м. Київ, пл. Солом'янська, 1

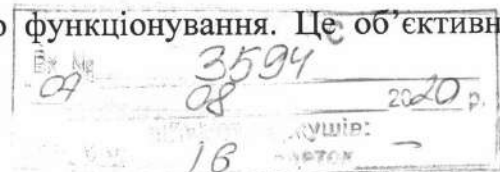
ВІДГУК

офіційного опонента доктора юридичних наук,
професора Батанова Олександра Васильовича
на дисертацію Шевченко Алли Олександрівни на
тему «Муніципально-правовий статус
територіальної громади в Україні та зарубіжних
державах», поданої на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02
– конституційне право; муніципальне право. –
Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2020.

Дисертаційне дослідження Шевченко Алли Олександрівни на тему
«Муніципально-правовий статус територіальної громади в Україні та зарубіжних
державах» присвячене вельми актуальним як з точки зору муніципально-правової
науки та теорії муніципалістики, так і практики муніципального будівництва та
формування, організації, функціонування та модернізації інститутів
муніципального права та місцевого самоврядування в сучасній Україні проблемам
формування та реалізації муніципально-правового статусу територіальної
громади в Україні у контексті зарубіжного досвіду.

Еволюція демократичної державності в сучасному світі переконливо
підтверджує, що до числа абсолютних цінностей конституційного рівня
відноситься муніципалізм – система муніципальних ідей та фундаментальних
принципів місцевого самоврядування, порядок його організації та
функціонування, сукупність інститутів, що забезпечують реалізацію і захист прав
і свобод особи на локальному рівні, а також механізми, які традиційно
використовуються з метою обмеження державної влади.

Муніципалізм оцінюється як історично еволюційний і закономірний етап
лібералізації та демократизації суспільно-політичного життя цивілізованих
держав, що детермінується об'єктивними потребами розвитку соціуму і
необхідністю вироблення гарантів соціального функціонування. Це об'єктивно



необхідний процес функціонування цивілізованих демократичних держав на основі принципів верховенства права і визнання людини, її прав і свобод найвищою соціальною цінністю. У цьому аспекті і варто розуміти зафіксований у Європейській Хартії про місцеве самоврядування мотив її прийняття: «охорона і посилення місцевого самоврядування в різних країнах Європи є важливим внеском у розбудову Європи на принципах демократії і децентралізації влади».

Розв'язання багатьох проблем теорії та практики сучасного муніципалізму нерозривно пов'язане з дослідженням організаційних та функціональних проявів життєдіяльності людини за місцем проживання. Оскільки муніципальна влада передусім є наслідком самоорганізації, самодіяльності, самодисципліни місцевих жителів, то її становлення та функціонування як цілісної системи має відбуватися передусім у первинних ланках суспільства. Однією з форм самоорганізації соціальних систем (у тому числі – муніципальних) є територіальні самоврядні спільноти. Дані соціальні системи є найменшими соціальними одиницями територіального типу. Зовнішньо формальним виразом асоціацій мешканців певних населених пунктів є територіальні громади – первинні суб'єкти муніципальної влади.

У юридичній літературі вивчення феномену територіальної громади, незважаючи на наявність доволі серйозних наукових досліджень, на жаль, має епізодичний характер та є фактично не витребуваним у практиці вітчизняного законотворення. Доцільність теоретичного обґрунтування статусу територіальних громад визначається необхідністю мати науково-обґрунтовану систему знань про даний інститут сучасного муніципалізму, які не лише дадуть змогу побудувати стійку правову базу, на основі і в межах якої має конкретизуватися їх правове становище, а й створити правові умови для інституціоналізації муніципальної влади в Україні.

Вважаємо, що усвідомлення феномена територіальної громади як первинного суб'єкта муніципальної влади неможливе без комплексного аналізу характерних ознак таких соціальних та політико-правових інститутів. При цьому слід мати на увазі, що такий аналіз повинен проводитись не лише за формально-

атрибутивними критеріями (наприклад, демографічна структура, характер спілкування всередині спільноти, її географічні розміри), а й за змістовими, функціонально-телеологічними, праксеологічними тощо.

Адже, відносно предмету муніципального права, термін «територіальна громада» означає не просто сукупність людей, які проживають на певній території, а природну форму об'єднання місцевих жителів, які проживають на певній території та вступають у певні юридично-значущі зв'язки один з одним. Водночас, таке трактування поняття територіальної громади дозволяє вийти за рамки правового (нормативно-легального) підходу, що забезпечує великі можливості для розкриття та розуміння природи муніципальної влади та сформулювати основні ознаки таких соціальних спільностей. Подібна теоретико-правова деталізація містить у собі аксіологічну характеристику муніципальної влади як складного, багатогранного соціального та правового явища, її місце та значення у громадському та конституційному механізмі, орієнтує на забезпечення поточної управлінської взаємодії, на регулювання зовнішніх сторін місцевого самоврядування (виділення територіальних громад як первинних суб'єктів самоврядування, встановлення чітких просторових меж компетенції муніципальних органів та інших суб'єктів місцевого самоврядування, диференціацію прав колективів місцевих жителів та органів місцевого самоврядування як похідних від них суб'єктів – правопредставників своїх громад).

Комплексний муніципально-правовий аналіз характерних якісних рис територіальних громад дає змогу показати правову природу цих спільностей. Адже територіальна громада є самоврядним соціальним осередком, формування та оптимальне функціонування якого стане не тільки чинником організації ефективної моделі організації муніципальної влади, а і передумовою побудови громадянського суспільства та правової держави в Україні.

У зв'язку з цим можна зробити висновок про обґрунтованість та безумовну актуальність теми дисертаційного дослідження, яку обрала А. О. Шевченко.

Представлена до захисту А. О. Шевченко дисертаційна робота має на меті найбільш повно та комплексно, через призму муніципально-теоретичного аналізу дослідити теоретичні аспекти та практичні проблеми реалізації муніципально-правового статусу територіальної громади в Україні у контексті зарубіжного досвіду.

Недостатній ступінь розроблення теоретико-методологічних, конституційно-правових та муніципально-правових підходів щодо питання реалізації муніципально-правового статусу територіальної громади в Україні у контексті зарубіжного досвіду свідчить про об'єктивну необхідність подальшого дослідження зазначеної наукової проблеми. Ґрунтовне вивчення цієї матерії має не лише теоретико-пізнавальне, але і яскраво виражене прикладне значення, даючи змогу здійснювати пошук ідей та механізмів щодо вирішення питання удосконалення законодавства про місцеве самоврядування в Україні.

Досягнення вказаної мети обумовлює постановку та передбачає послідовне вирішення цілого ряду теоретичних та прикладних завдань, а також напрацювання та перевірку робочих гіпотез, в тому числі шляхом:

- 1) концептуального аналізу доступних зарубіжних та вітчизняних наукових досліджень про територіальну громаду, її правовий статус та відповідну методологічну основу;
- 2) з'ясування правової природи, видів і порядку утворення територіальних громад;
- 3) висвітлення процесу становлення інституту територіальної громади в Україні та інших державах, її муніципально-правового статусу;
- 4) розкриття поняття та структури муніципально-правового статусу територіальних громад;
- 5) надання характеристики міжнародно-правових джерел регулювання муніципально-правового статусу територіальних громад;
- 6) дослідження стану правового регулювання муніципально-правового статусу територіальної громади в Україні та зарубіжних державах;
- 7) аналізу та визначення особливостей механізму реалізації муніципально-

правового статусу територіальних громад в Україні та зарубіжних державах;

8) формулювання висновків та пропозицій щодо модернізації муніципально-правового статусу територіальної громади в Україні тощо.

Дисертаційне дослідження А. О. Шевченко проведене у рамках 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», затвердженої 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».

В рамках визначально поставлених задач, А. О. Шевченко сформульовані об'єкт і предмет дослідження. Так, об'єктом дисертаційного дослідження автор визначає суспільні відносини, пов'язані із забезпеченням регулювання і реалізації муніципально-правового статусу територіальної громади в Україні та зарубіжних державах. Предмет дослідження становить муніципально-правовий статус територіальної громади в Україні та зарубіжних державах.

Такий підхід надав дисертанту можливість встановити завдання дослідження та реалізувати їх згідно з планом дисертаційної роботи, дійти певних висновків при визначенні результатів і обґрунтуванні низки нових положень, які мають значення для муніципально-правової науки і практики сучасного державотворення і правотворення.

Вдалим компонентом дисертаційної роботи А. О. Шевченко слід вважати і запропоновану автором методологію дослідження питань, пов'язаних із здійсненням наукового аналізу теоретичних та прикладних проблем забезпечення регулювання і реалізації муніципально-правового статусу територіальної громади в Україні та зарубіжних державах, а також підготовки та обґрунтування наукових рекомендацій щодо вдосконалення законодавства, яке регламентує муніципально-правові відносини в Україні. Так, наприклад, історико-правовий метод застосовано для вивчення еволюції муніципально-правового статусу територіальних громад України та зарубіжних держав, визначення тенденцій його розвитку і встановлення

хронологічних меж етапів розвитку даного муніципально-правового статусу. Системний метод надав можливість розглянути внутрішню структуру територіальної громади, елементи її муніципально-правового статусу, а також охарактеризувати зовнішні зв'язки, що забезпечують взаємодію громад з іншими спільнотами, організаціями, системами більш високого порядку. Герменевтичний метод застосовано при вивченні національного законодавства України та зарубіжних держав, його тлумаченні.

Визначальним з точки зору предмету дисертаційного пошуку став порівняльно-правовий метод, який застосовано під час порівняння положень національного законодавства України з відповідним законодавством зарубіжних держав, європейськими і міжнародно-правовими стандартами у даній галузі. З-поміж інших доволі вдало застосовано антропологічний, аксіологічний, формально-юридичний, структурно-функціональний і синергетичний, статистичний, соціологічний методи, метод юридичного прогнозування тощо.

Про системність представленого А. О. Шевченко дослідження свідчить структура дисертації, яка характеризується цілісністю й логічною послідовністю, є такою, що відображає загальне бачення досліджуваної автором проблеми.

Зокрема, як свідчить зміст роботи, в ході наукового пошуку, відповідно до законів формальної та діалектичної логіки, у першому розділі абсолютно правильно розглядається низка питань, пов'язаних із аналізом стану доктринальних джерел дослідження правового статусу територіальних громад в Україні та деяких інших державах, методологічної основи дослідження, а також особливостей становлення інституту територіальної громади.

У другому розділі проаналізовано теоретичні і галузеві характеристики муніципально-правового статусу територіальних громад, зокрема, поняття, види та елементи такого статусу, міжнародно-правові джерела і особливості внутрішньодержавного правового регулювання муніципально-правового статусу територіальної громади в Україні, зарубіжних державах, у тому числі на основі статутів територіальних громад.

Третій розділ присвячується аналізу розкриттю механізму реалізації муніципально-правового статусу, індивідуальних і колективних самоврядних прав, інтересів та обов'язків членів територіальних громади, а також гарантіям захисту та удосконаленню муніципально-правового статусу територіальних громад на сучасному етапі.

Серед висновків, пропозицій та рекомендацій, які містяться у дисертації, слід звернути увагу на низку з них, які мають системоутворююче значення в контексті формування авторського бачення проблем реалізації, захисту та удосконалення муніципально-правового статусу територіальних громад у світлі зарубіжного досвіду, сутності, змісту, форми та завдань муніципальної реформи тощо.

Зокрема, важливе концептуальне значення має авторський підхід щодо періодизації розвитку муніципально-правового статусу територіальних громад в Україні, з огляду на реформи у сфері адміністративно-територіального устрою, децентралізації влади та об'єднання територіальних громад, розвитку нормативно-правових засад та наукової думки у даній сфері (підрозділ 1.3 дисертації).

Оригінальним, хоча й доволі дискусійним, є авторський аналіз критеріїв виділення та розгляд атрибутивних ознак муніципально-правового статусу територіальної громади, що надало можливість визначення відповідного поняття 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 (підрозділ 2.1 дисертації).

Доволі продуктивним вважаємо здійснений у дисертації аналіз системи джерел, що становлять правову основу регулювання муніципально-правового статусу територіальної громади європейських держав, на основі якого виокремлено групу специфічних правових актів, що укладаються за участю місцевих

(регіональних) територіальних громад, відповідних їх органів влади, а не за участю держав чи міжнародних організацій (договори про співробітництво територіальних громад, статuti єврорегіональних, прикордонних, транскордонних об'єднань) (підрозділи 2.2 та 2.3 дисертації).

Заслуговують на увагу авторські підходи до виділення тенденцій і закономірностей становлення муніципально-правового статусу територіальних громад зарубіжних держав, що переважно зумовлені існуючими моделями місцевого самоврядування (англосаксонська, континентальна, іберійська, скандинавська, пострадянська, змішана), унітарною або федеративною формою державного устрою; порядком утворення та функціонування територіальних громад тощо (підрозділ 2.3 дисертації).

Важливим як з точки зору муніципально-правової теорії, так і практики муніципального будівництва є здійснений авторкою аналіз принципів організації і функціонування територіальних громад, насамперед, конституційності та законності, верховенства права, самоврядності, прозорості та відкритості, демократизму, рівності територіальних громад, спрямованості діяльності виключно в інтересах територіальної громади, державної підтримки і гарантованості прав, законних інтересів територіальних громад, судового захисту і відповідальності тощо. Заслуговує на підтримку не лише авторське намагання виділення відповідних принципів, їх систематики, а дослідження проблем їх реалізації на практиці (підрозділ 2.1, інші підрозділи дисертації).

Важливим аспектом проблематики, яка є предметом дисертаційного пошуку А. О. Шевченко, є розкриття специфічних рис правосуб'єктності територіальної громади як одного з елементів муніципально-правового статусу територіальних громад; сукупності правоздатності, дієздатності та деліктоздатності. Автор у цілому аргументовано доводить, що правосуб'єктність територіальної громади виникає з моменту появи тієї чи іншої територіальної громади, реалізується як безпосередньо, так і через утворені органи місцевого самоврядування у широкому колі правовідносин (муніципальних, конституційних, цивільних, земельних,

адміністративних, фінансових, податкових, інформаційних, господарських, екологічних) та ін. (підрозділи 2.1 та 3.1 дисертації).

Малодослідженим у муніципально-правовій теорії та, водночас, вкрай актуальним з позиції муніципального правокористування та забезпечення реалізації завдань та функцій місцевого самоврядування є питання щодо структурних характеристик територіальної громади в частині включення до її складу місцевих жителів у широкому значенні, а саме громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також підкреслено необхідність забезпечення повноти їх прав у вирішенні питань місцевого значення (участі у місцевих виборах, місцевих референдумах тощо) у процесі імплементації стандартів Ради Європи та Європейського Союзу.

Такий підхід є свідченням того, що у державах сучасної Європи відбувається кардинальне переосмислення сутності та змісту конституційного права на участь в управлінні публічними справами у розрізі муніципальної демократії: якщо держава має справи громадянами, іноземцями, особами без громадянства, біженцями, то місцеве самоврядування – з мешканцями. Держави-члени Ради Європи, які підписали Європейську хартію місцевого самоврядування, вважають, що право громадян брати участь в управлінні державними та суспільними справами належить до загальних для всіх держав демократичних приписів, і це право безпосередньо може бути здійснено саме на місцевому рівні.

Стратегічний момент у розумінні цієї проблеми полягає в еволюції загального конституційного правового статусу людини в місцевому самоврядуванні. На рівні територіальних громад цілком змінюється система координат, яка панує в державі щодо прав людини. З рівня «громадянин – держава» права людини переходять на рівень «мешканець – орган місцевого самоврядування» та трансформуються у муніципальні права особи.

Цей підхід, який існує в країнах сучасної Європи (наприклад у Данії, Бельгії, Польщі, Латвії), безпосередньо пов'язаний із визнанням відмінності різних статусів публічної влади: державної влади як представника суспільства в цілому, його політичної влади та місцевого самоврядування – як публічної влади територіальної громади.

У роботі наявні й інші оригінальні та новаторські за змістом висновки та пропозиції, серед яких, зокрема, варто вказати на:

- виділення та аналіз особливостей муніципально-правового статусу територіальної громади, характерного для деяких столиць та інших великих міст, що поширюється одночасно на регіональний або загальноміський і низовий або районний рівні (Брюссель, Стокгольм, Відень, Париж, Торонто, Лондон та ін.); у федераціях даний статус передбачає поєднання повноважень суб'єктів федерації і місцевої влади (Берлін, Бремен, Відень, Гамбург);

- висновок щодо необхідності розмежування муніципально-правового статусу територіальної громади як юридичної особи публічного права, та муніципально-правового статусу жителів – членів територіальної громади. Позитивним моментом цієї частини дисертації є те, що авторка спирається на зарубіжний досвід регулювання правосуб'єктності територіальних громад, роблячи відповідні висновки та вносячи цінні пропозиції для практики;

- авторські підходи щодо класифікації джерел регулювання муніципально-правового статусу територіальної громади (підрозділи 2.2 та 2.3 дисертації);

- виділення видів та рівнів реалізації муніципально-правового статусу територіальної громади: місцевий (локальний), регіональний, загальнонаціональний, транскордонний і прикордонний (підрозділ 3.1 дисертації);

- положення про індивідуальні й колективні права, інтереси та обов'язки членів територіальних громад, зокрема, про статутну правотворчість за участю територіальних громад, що є відмінною ознакою їх муніципально-правового статусу територіальних громад тощо;

- пропозиції щодо запровадження інститутів 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 тощо.

Наявність цих та інших висновків та пропозицій свідчить про вдалість постановки мети та завдань, аргументованість висновків, логічну послідовність

дисертаційного дослідження А. О. Шевченко, використання в процесі дослідницької роботи принципу викладу матеріалу від загального до конкретного.

Усі розділи, підрозділи та інші структурні частини роботи підпорядковані одній, чітко визначеній меті, яка деталізується конкретними завданнями, які поставив перед собою дисертант.

Структура дисертаційної роботи А. О. Шевченко відповідає цілям і завданням дослідження, що дозволило розкрити базові поняття та дати їх визначення, вивести характерні ознаки муніципально-правового статусу територіальної громади, показати доктринальне та прикладне значення цієї проблематики, виділити проблеми концептуального забезпечення реалізації муніципально-правового статусу територіальної громади, проаналізувати об'єктивні та суб'єктивні, інституційні та функціонально-телеологічні аспекти та чинники, які обумовлюють необхідність реформування муніципального законодавства України в контексті євроінтеграції тощо.

Результатам дисертаційного дослідження А. О. Шевченко притаманний відповідний рівень наукової новизни, при цьому положення з різним ступенем наукової новизни містяться в усіх розділах та структурних компонентах дисертації.

Позитивною стороною представленої А. О. Шевченко роботи є намагання автора сформулювати оригінальні та новаторські дефінітивні конструкції у досліджуваній сфері, враховуючи, що на сучасному рівні розвитку юридичної науки упорядкування, розвиток та вдосконалення понятійного апарату конституційного права – одне з актуальних завдань, що обов'язково потребує вирішення. Розвиток і вдосконалення правових понять означає їх збагачення, уточнення і конкретизацію, заміну старих понять новими, оскільки перші не можуть умістити і охопити істотні властивості реальних відносин муніципально-правової дійсності, що постійно змінюються.

Отримані А. О. Шевченко 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 масив нормативно-правових джерел, що забезпечило високий науковий рівень даного дисертаційного дослідження.

Прикладне значення одержаних А. О. Шевченко результатів визначається їх спрямованістю на розв'язання актуальних муніципально-правових питань теорії (щодо сутності та змісту) та практики (щодо якості, факторів реалізації) муніципально-правового статусу територіальної громади. Автором висловлені нові судження та сформульовані концептуальні позиції щодо сучасного стану та перспектив муніципальної реформи як основи інтеграції України до Європейського Союзу, показані значення, роль, обсяг та проблеми, які виникають у процесі модернізації законодавства про місцеве самоврядування, шляхи їх вирішення у контексті зарубіжного досвіду.

Результати, здобуті автором під час написання роботи, можуть бути застосовані у правотворчій діяльності – в контексті розробки правотворчих пропозицій та ініціатив та у навчальному процесі – для складання навчальних планів і програм, підготовки навчальних посібників, конспектів лекцій з таких навчальних дисциплін як теорія держави та права, конституційне право, муніципальне право, галузевих дисциплін, написання магістерських і курсових робіт.

Водночас, як і будь-яке інше дисертаційне дослідження, робота А. О. Шевченко містить окремі дискусійні положення, які можуть стати підґрунтям для виокремлення деяких побажань чи запитань, зокрема, найсуттєвішими з них є наступні позиції:

1. Суперечливою є позиція автора щодо рівнів та форм реалізації муніципальної правосуб'єктності територіальної громади. Так, з одного боку, авторка стверджує, що «первинний суб'єкт системи місцевого самоврядування в Україні – територіальна громада – відзначається значним обсягом правосуб'єктності, але переважно локального масштабу» (стор. 14 дисертації, стор. 1 автореферату), а, з іншого боку, вказує, що є «різновиди рівнів реалізації муніципально-правового статусу територіальної громади: місцевий (локальний), регіональний, загальнонаціональний, транскордонний і прикордонний» (стор. 22

дисертації, стор. 5, 12 автореферату). Також доводиться, що територіальні громади «реалізують спеціальну правосуб'єктність, тобто здатність бути учасниками широкого кола суспільних відносин, включаючи внутрішньодержавний, міжнародний і наднаціональний масштаби» (стор. 153 дисертації, стор. 12 автореферату).

Отже, позиція авторки у цьому питанні потребує уточнення та конкретизації.

2. Одним із завдань, які поставила перед собою дисертантка, є з'ясування «порядку утворення територіальних громад» (стор. 17 дисертації, стор. 2 автореферату). Зокрема, «порядок утворення та функціонування територіальних громад» авторка пов'язує із тенденціями і закономірностями становлення муніципально-правового статусу територіальних громад зарубіжних держав (стор. 20 дисертації, стор. 4 автореферату). Також, у підрозділі 1.1 стверджується, що «територіальна громада є заснованим відповідно до законодавства України соціально-територіальним об'єднанням жителів» (стор. 62 дисертації, стор. 8 автореферату), а у висновках до дисертації вказує на об'єктивні та суб'єктивні критерії утворення територіальної громади (положення 3 висновків до дисертації, стор. 14 автореферату). У зв'язку з цим, виникає питання щодо авторського розуміння «порядку утворення територіальних громад» виключно як соціального процесу з точки зору генезису людських спільнот за територіальною ознакою, або, одночасно, як діяльності відповідних суб'єктів у рамках відповідного конституційного процедурно-процесуального порядку.

3. Дискусійним є авторське розуміння муніципально-правового статусу територіальної громади 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)» (стор. дисертації, стор. 4 автореферату) та пов'язаний з цим твердженням висновок авторки про необхідність виокремлення «нижки видів правового статусу територіальної громади, а саме конституційно-правового, муніципально-правового,

адміністративно-правового, фінансово-правового, цивільно-правового, господарсько-правового та ін.»

Також стверджується, що питання «муніципально-правового статусу територіальної громади є відносно новим у сучасній вітчизняній юридичній науці, на відміну від усталеного конституційно-правового статусу територіальної громади».

У зв'язку з цим, виникає питання про співвідношення конституційно-правового та муніципально-правового статусу територіальної громади як з точки зору їх обсягу, так і, особливо, механізму реалізації. У дисертації доволі фрагментарно розглядається питання про те, на якій стадії своєї реалізації конституційно-правовий статус територіальної громади трансформується у муніципально-правовий статус територіальної громади, а також інші галузеві (адміністративно-правовий, фінансово-правовий, цивільно-правовий, господарсько-правовий) статуси цього суб'єкта права.

На наш погляд, такий підхід значною мірою є концептуально суперечливим та таким, що нівелює роль і значення муніципального права як самостійної галузі права, що має свій предмет і методи правового регулювання, специфічну систему, джерела, функції. Насамперед, це обумовлено процесами становлення, розвитку, організації та функціонування муніципальної влади як окремого виду публічної влади, а також процесами реалізації та гарантування муніципальних прав людини. Вважаємо, що вектор формування муніципального права як самостійної галузі права визначив як факт конституційного визнання місцевого самоврядування, становлення міжнародних муніципальних стандартів та їх рецепції у національному законодавстві, розвиток муніципальної статутної нормотворчості тощо, так і, насамперед, перманентні процеси формування правосуб'єктності територіальної громади й її муніципально-правового статусу.

4. У положеннях, які виносяться на захист, міститься висновок «про необхідність розмежування муніципально-правового статусу територіальної громади, яка є юридичною особою публічного права, та муніципально-правового статусу жителів – членів територіальної громади» (стор.10 дисертації, стор. 5

автореферату). У цілому сприймаючи авторський підхід, вважаємо, що позиція автора щодо визнання територіальної громади юридичною особою публічного права є спірною з точки зору чинного законодавства України. Дещо неоднозначно розглядається відповідне питання й у вітчизняній правовій доктрині. На відміну від усталеної зарубіжної практики конституційної регламентації статусу первинних суб'єктів місцевого самоврядування як юридичних осіб, вітчизняне конституційне та цивільне законодавство не містить подібних норм та принципів. Тому у цьому аспекті позиція та аргументація автора потребує більшої деталізації.

5. Суперечливими, на наш погляд, є авторські пропозиції щодо змін і доповнень, спрямованих на удосконалення муніципально-правового статусу територіальної громади в Україні, механізму його реалізації. Зокрема, дисертантка обґрунтовує необхідність прийняття «нового закону про самоврядування громади в Україні» (підрозділ 3.2 дисертації, стор. 12 автореферату), втім, станом на сьогодні, закон з подібною назвою та предметом регулювання в Україні відсутній. Також у висновках до дисертації (положення 9) обґрунтовується доцільність «внесення змін і доповнень до низки законів України, насамперед, «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про транскордонне співробітництво», «Про співробітництво територіальних громад», «Про асоціації органів місцевого самоврядування», а також прийняття Муніципального кодексу України, який поряд із статутами територіальних громад, комплексно регулюватиме і забезпечить реалізацію їх муніципально-правового статусу.

У зв'язку з цим, виникає питання щодо доцільності одночасного існування такого масиву законодавства, як на рівні окремих спеціальних законів, так і кодифікованого акту. До того ж сумнівно, що відповідні акти законодавства діють «поряд із статутами територіальних громад», враховуючи підзаконний характер останніх.

6. Дискусійною, як з точки зору аргументованості, так і її інноваційності, є пропозиція автора прийняти Муніципальний кодекс України. Адже поза увагою автора фактично залишився практичний досвід нормопроєктування та доктринальні напрацювання у цій сфері з точки зору регламентації особливостей

правового статусу територіальної громади. Зокрема, у якості ілюстрації цих проблем, доцільно було б більш детально проаналізувати проект Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні (Муніципального кодексу України), внесеного у 2001 р. до Верховної Ради України народними депутатами Г. П. Антоньєвим, Л. М. Кравчуком та Ю. Я. Іоффе, який був першим серйозним кроком до систематизації законодавства про місцеве самоврядування в Україні. Даний проект доволі ґрунтовно та плідно обговорювався вітчизняними вченими-конституціоналістами, свідченням чому є відповідні публікації у наукових виданнях. Втім, враховуючи предмет дисертаційного дослідження А. О. Шевченко, особливого значення аналіз даної законодавчої ініціативи набуває як з точки зору об'єктивних чинників можливої кодифікації муніципального законодавства в Україні, так і закріплення муніципально-правового статусу територіальної громади. У цьому контексті доцільно було б звернутися й до зарубіжного досвіду, наприклад, проаналізувати прийнятий в Грузії у 2014 році Кодекс про місцеве самоврядування.

Зазначені зауваження та побажання є дискусійними, мають уточнюючий та рекомендаційний характер і в цілому не впливають на загальну оцінку дисертаційного дослідження А. О. Шевченко.

Дисертаційне дослідження виконано здобувачем самостійно, сформульовані в ньому положення та висновки обґрунтовані на базі особистих досліджень автора.

Опубліковані А. О. Шевченко наукові праці повністю репрезентують зміст наукових положень, висновків та рекомендацій, сформульованих у даному дисертаційному дослідженні.

Автореферат дисертації А. О. Шевченко адекватно відтворює основні положення та висновки самої дисертації на тему «Муніципально-правовий статус територіальної громади в Україні та зарубіжних державах». Їх зміст і положення, що є предметом захисту ідентичні. І дисертація, і її автореферат виконані з дотриманням вимог сучасного українського ділового мовлення.

За актуальністю, ступенем новизни, обґрунтованістю та достовірністю, науковою і практичною значущістю отриманих результатів, повнотою їх викладення в опублікованих дисертантом наукових працях, а також за оформленням дисертація відповідає вимогам, що висуваються до кандидатських дисертацій і встановлені у Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а також основним вимогам чинного законодавства щодо дисертацій та авторефератів дисертацій.

На підставі вище викладеного вважаю, що дисертація на тему «Муніципально-правовий статус територіальної громади в Україні та зарубіжних державах» є завершеною кваліфікаційною науковою працею, в якій отримано нові теоретично обґрунтовані результати, що в сукупності розв'язують важливу наукову проблему у формі виробленої цілісної концепції муніципально-правового статусу територіальної громади, а автор дисертації – Шевченко Алла Олександрівна, за результатами і на підставі публічного захисту в установленому порядку, заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право.

Офіційний опонент:

Доктор юридичних наук, професор,
провідний науковий співробітник відділу
конституційного права та місцевого самоврядування
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України

Батанов

О. В. Батанов

