

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

ВІДГУК

**офіційного опонента, доктора юридичних наук,
доцента Нестеровича Володимира Федоровича
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 проблемам, актуальним як з точки зору конституційно-правової теорії, так і практики державного будівництва. По-перше, сьогодні питання реформування місцевого самоврядування в Україні набуває все більшого значення у зв'язку з тривалою конституційною реформою, інтеграцією з Європейським Союзом, оскільки воно вимагає нового розуміння і необхідності врахування досвіду конституційного розвитку держав-учасниць ЄС. По-друге, у процесі здійснення децентралізації публічної влади передбачається широке застосування європейських муніципальних стандартів, у зв'язку з чим сучасний етап муніципальної реформи органічно пов'язаний з конституційною реформою. По-третє, завершення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади на засадах децентралізації, наближення вітчизняної конституційної моделі місцевого самоврядування до кращих моделей місцевого самоврядування ЄС є магістральним напрямом розвитку конституціоналізму та реформування організації та функціонування публічної влади в Україні.

Автор цілком вірно звернув увагу на те, що вагомим аргументом щодо актуальності теми є недостатня кількість комплексних теоретичних досліджень юридичної природи, засад та функціонування конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниць ЄС та Україні, та фрагментарність висвітлення її в публікаціях, серед яких переважають окремі статті у збірниках наукових праць і періодичних виданнях. Сучасні вітчизняні вчені певною мірою торкалися питань територіальної організації місцевого самоврядування та локальних форм безпосередньої демократії в державах-

учасниках ЄС, але в основному їхні дослідження присвячені питанням територіальної організації публічної влади в Україні, реалізації місцевого самоврядування, взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, місцевої демократії. У зв'язку з цим практичне значення дисертації підвищується, про що свідчать і розміщені у додатках до неї акти про впровадження у практичну діяльність основних наукових розробок автора.

Важливим є й те, що авторські напрацювання, узагальнені у вигляді теоретичних концепцій, що знайшли своє відображення у нормотворчих пропозиціях, стосуються як раз тих нормативних правових актів, внесення змін та доповнень до яких наразі активно обговорюється – це й відповідні статті Конституції України, і Закон «Про місцеве самоврядування України», і Закон України «Про місцеві референдуми», і Закон України «Про форми місцевої демократії» та інші.

Про актуальність дисертаційного дослідження Чернеженко О.М. свідчить і те, що воно проведене 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. Тему дисертації затверджено Вченою радою Національної академії внутрішніх справ 26 травня 2015 р. (протокол № 11), уточнено – 1 березня 2019 р. (протокол № 15).

Тематику дисертації включено до Переліку тем дисертаційних досліджень за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право, розглянутих і схвалених відділеннями Національної академії правових наук України (реєстраційний № 118, 2015 р.).

Чернеженко О.М. обрала об'єктом свого дослідження суспільні відносини, пов'язані з конституційними основами місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС і в Україні, основними моделями їх функціонування в умовах реформ, а предметом – конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС і в Україні. На підставі цього мета роботи полягає в теоретико-методологічному обґрунтуванні конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Євросоюзу і в Україні, удосконаленні вітчизняної конституційної моделі місцевого самоврядування з урахуванням позитивного досвіду конституційного регулювання та правозастосовних практик реалізації права на місцеве самоврядування в окремих країнах-членах ЄС. З урахуванням об'єкту і предмету дослідження для досягнення його мети, дисертант сформулював 16 задач, що й обумовили структуру роботи та надали можливість дійти системних висновків при визначенні результатів і обґрунтуванні низки нових положень, які мають важливе значення для науки і практики конституційного права.

Структура дисертації, яка характеризується цілісністю й логічною послідовністю, свідчить про системність представленого дослідження.

У першому розділі автор розкриває стан наукової розробки питання конституційних основ місцевого самоврядування; поняття та ознаки конституційних основ місцевого самоврядування; систематизує наукові джерела, присвячені проблемам становлення, розвитку, законодавчого регулювання, методологічним засадам дослідження конституційних основ місцевого самоврядування і розкриттю генези конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу взагалі, і в Україні, зокрема. Але головне – розкриває методологічні основи дисертації. Застосовані 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 для конституційно-правової науки і практики сучасного державотворення. Особливо слід відмітити звернення автора до порівняльно-правового методу (підрозділи 3.1, 4.1, 5.1), який надав можливість порівняти конституційні основи місцевого самоврядування більшості держав-учасниць ЄС і України, виявити їхні подібні та відмінні риси.

У другому розділі автор звертається до питань типології конституційних основ місцевого самоврядування, які окреслюють основні властивості конституційних основ місцевого самоврядування в Україні та досліджуваних державах, які входять до складу Європейського Союзу; визначає зміст категорії «конституційна модель місцевого самоврядування»; досліджує потенціал Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року в частині впливу її положень на децентралізацію та демократизацію конституційних основ і моделей місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС і в Україні. У цьому розділі заслуговує увагу авторська періодизація генезису конституційних основ місцевого самоврядування та їх основних моделей у державах, які нині входять до складу ЄС, і в Україні; виокремлено сім основних періодів (від ранньофеодального періоду IX ст. до розвитку конституційних основ місцевого самоврядування в XXI ст.).

У третьому розділі авторська увага охоплює питання про: територіальну організацію місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу; інструменти місцевої демократії, що складається з різних форм прямої та партисипативної демократії; системи органів місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу. Автором удосконалено твердження, що ефективність функціонування системи органів і посадових осіб місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС визначається їх спроможністю залучення значного обсягу позабюджетного фінансування через фонди розвитку місцевого самоврядування. У цьому ж розділі Чернеженко О.М. вперше встановлено положення про два рівні місцевої демократії: 1) імперативний (вибори й референдуми); 2) консультативно-дорадчий (загальні збори громадян, місцеві ініціативи тощо), які доповнюють, але не підмінюють один одного.

У четвертому розділі автором розглянуто питання щодо територіальної

організації публічної влади в Україні, місцевої демократії та конституційних форм її реалізації, а також діяльності органів місцевого самоврядування в нашій державі. Автор зазначає, що під час реформування місцевого самоврядування й територіальної організації публічної влади на засадах децентралізації необхідно враховувати історичний досвід державотворення та розвитку територій України, географічні, демографічні, соціально-економічні, конфесійні та інші особливості, використовуючи потенціал цих чинників задля успішності реформ. Слід відмовитися від сліпого калькування позитивного досвіду проведення таких реформ у державах Європи, населення і територія яких не відповідають українським.

У п'ятому розділі автором досліджено регіональну політику Європейського Союзу та її вплив на удосконалення конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу та Україні; поняття децентралізації місцевого самоврядування та конституційно-правове регулювання процесів децентралізації в державах-учасниках Європейського Союзу; реформа децентралізації в Україні; утвердження об'єднаних територіальних громад в Україні, а також узагальнено висновки та пропозиції з досліджуваних у попередніх розділах питань, які доцільно врахувати у процесі її проведення.

Вищезазначене свідчить про логічну послідовність дисертаційного дослідження Чернеженко О.М., 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, що деталізується конкретними задачами, які поставив перед собою дисертант.

Структура роботи відповідає меті та задачам дослідження, дозволяє здійснити теоретичне узагальнення і вирішення наукової проблеми конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу і в Україні.

Результатам дисертаційного дослідження Чернеженко О.М. притаманний належний рівень наукової новизни, при цьому положення з різним ступенем наукової новизни містяться в кожному з розділів дисертації.

Переходячи до оцінки новизни викладених у дисертації основних положень, а також висновків та пропозицій слід відзначити, що у дослідженні автор поставив перед собою нерозроблені раніше задачі, розв'язання яких дозволило одержати нові наукові результати і виробити ряд пропозицій. Автором на основі опрацювання значного обсягу наукового та практичного матеріалу сформульовано низку висновків, які мають наукову новизну та належним чином обґрунтовані.

Зокрема, наукову та практичну новизну мають такі висновки та пропозиції Чернеженко О.М., як:

- дефініція поняття «конституційні основи місцевого самоврядування» та їх сутнісні ознаки;
- висновок, що категорія «конституційні основи місцевого самоврядування» є спорідненою з категорією «модель місцевого

самоврядування» в конституційному праві, проте не тотожна їй. Перша з них втілює ідеї, цінності та принципи місцевого самоврядування, закладені в Конституції, а друга визначає їх параметри (територіальну організацію місцевого самоврядування, місцеву демократію та методи, механізми її реалізації, систему органів місцевого самоврядування тощо) і практику реалізації в конкретно взятій державі;

– висновок, що республіки Балтії як важливий компонент ЄС та надійні зовнішньополітичні партнери України наразі не лише демонструють успіх модернізації системи місцевого самоврядування та управління, а й слугують прикладом належної імплементації цінностей і принципів Євросоюзу щодо розбудови владоспроможного місцевого самоврядування та ефективної територіальної організації публічної влади на засадах децентралізації. Наведений приклад балтійських держав набуває важливого значення для України в контексті вступу в дію з 1 вересня 2017 р. укладеної ще 27 червня 2014 р. Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014–2017 рр;

– висновок, що об'єктивно існуюча на сьогодні територіальна організація публічної влади в Україні, з огляду на демографічні, економічні, військові, етнічні, культурні й інші чинники останнього десятиріччя, потребує оптимізації в контексті положень Конституції України, зокрема розділу IX «Територіальний устрій України». Ідеться про прийняття спеціального Закону України «Про територіальний устрій України», який донині відсутній в Україні. Метою останнього має стати забезпечення територіальної цілісності нашої держави, а також створення умов для регіонального розвитку та розвитку місцевого самоврядування в Україні на засадах децентралізації та субсидіарності. Причому особлива увага в новому законі про територіальний устрій має бути приділена розвитку міст й агломерацій у великих містах;

– висновок, що подальше реформування конституційних основ місцевого самоврядування та утвердження проєвропейської моделі місцевого самоврядування в Україні потребує реалізації потенціалу локальної демократії та законодавчого забезпечення її основних форм і видів з урахуванням позитивного досвіду розвитку місцевого народовладдя в державах-учасниках ЄС. З огляду на зазначене, нагальним завданням законодавця на сьогодні є прийняття законів України «Про місцеві референдуми» та «Про форми місцевої демократії» (або внесення відповідних змін до Закону України «Про місцеве самоврядування»);

– пропозиція забезпечити субсидіарність не лише на бюджетно-фінансовому, а й на інституційно-компетентному рівні, що зумовлює потребу в подальшому теоретико-методологічному та законодавчому забезпеченні цього визначального принципу функціонування системи органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб в Україні з його подальшим закріпленням у Конституції України. Так, ст. 7 Основного Закону після слів «в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування» слід доповнити словами «..., яке здійснюється на засадах децентралізації та субсидіарності» з

наступним внесенням змін до Конституції України у порядку, передбаченому її ст. 156.

Отримані під час написання дисертаційної роботи висновки є обґрунтованими, сформульовані положення базуються на вагомому емпіричному матеріалі. Опрацьована значна кількість наукових робіт з обраної теми, а також великий масив нормативно-правових джерел, що забезпечило високий науковий рівень даного дисертаційного дослідження.

Практичне значення одержаних Чернеженко О.М. результатів визначається їх спрямованістю на розв'язання актуальних проблем конституційного та муніципального права України. Зокрема, вони можуть бути використані у правотворчій діяльності (наприклад, при розробленні й обґрунтуванні 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-учасниках ЄС і в Україні); у правозастосуванні (наприклад, при прийнятті 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); у науково-дослідній діяльності (наприклад, під час подальшого дослідження конституційних моделей місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС і в Україні, зокрема в контексті підготовки кваліфікаційних наукових робіт, передбачених МОН України); у просвітницькій роботі (наприклад, 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); у навчальному процесі (наприклад, при підготовці дидактичних матеріалів та викладення навчальних дисциплін і спеціальних курсів (модулів) з конституційного права та муніципального права України).

Водночас, як і будь-яке інше дисертаційне дослідження, робота Чернеженко О.М. містить окремі дискусійні положення, які можуть стати підґрунтям для виокремлення деяких побажань чи запитань.

1. У підрозділі 1.1. автор, досліджуючи історичний аспект розвитку місцевого самоврядування та аналізуючи античні, візантійські і давньоруські писемні пам'ятки та праці видатних українських і російських вчених: істориків, політологів, державознавців, приходять до висновку, що місцеве самоврядування виникло на території України задовго до появи держави та її інститутів. (с. 52). На захисті було б цікаво почути аргументи на користь цього твердження.

2. Аналізуючи Європейську хартію місцевого самоврядування як базис конституційних основ місцевого самоврядування в державах Європи, автор

згадує про ставлення до хартії як до «живого інструменту» (с. 157). Доцільним було б пояснити, що саме має на увазі автор, використовуючи це поняття, а також пояснити значення поняття «європейського консенсусу».

3. У підрозділі 3.1. автор, аналізуючи територіальну організацію місцевого самоврядування в Польщі (і посиляючись в роботі часто до прикладу наслідування польської моделі), описує дворівневу та трирівневу територіально-адміністративні системи. Доцільним було б виділити спільні критерії, яким повинен був відповідати майбутній адміністративний і територіальний поділ країни згідно цим обидвом системам, а також вказати на переваги та недоліки зазначених моделей.

4. У підрозділі 1.3. автор розрізняє дві основні форми участі в демократичних процесах – пряму демократію та партисипативну демократію. Багато науковців вважають пряму демократію частиною партисипативної демократії. На захисті доцільно було б навести аргументи на користь авторської точки зору.

5. На с. 370 дисертації автор констатує, що «нові підходи в регіональній політиці європейських держав усе більше спрямовуються на передавання повноважень і ресурсів на субнаціональний рівень, завдяки чому регіони можуть самі розвивати власні території й підвищувати свою конкурентоспроможність». На захисті доцільно було б уточнити авторську точку зору щодо регіональної політики ЄС відносно регіональних стратегій у державах-учасниць ЄС.

Зазначені зауваження та побажання є дискусійними та рекомендаційними і в цілому не впливають на загальну високу позитивну оцінку дисертаційного дослідження Чернеженко О.М.

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

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

Автореферат дисертації Чернеженко О.М. повно та адекватно відтворює основні положення та висновки дисертації. 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 дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук і встановлені у Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а також основним вимогам чинного законодавства щодо дисертацій та авторефератів дисертацій.

На підставі вищевикладеного вважаю, що дисертація «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, а автор дисертації – Чернеженко Олена Миколаївна за результатами і на підставі публічного захисту в установленому порядку, заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право.

Офіційний опонент:

**доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри державно-правових дисциплін
Луганського державного університету
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка
04 жовтня 2019 р.**



В.Ф. Нестерович

Підпис Нестеровича В.Ф. засвідчує
Проректор
ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка



В. Р. Кіш