

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

ВІДГУК
офіційного опонента
на дисертацію Чернеженко Олени Миколаївни
«Конституційні основи місцевого самоврядування
в державах-учасниках Європейського Союзу і в Україні»,
подану на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук
за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

Ознайомлення з текстом поданого на захист дисертаційного дослідження, автореферату й наукових праць здобувача, опублікованих за обраною темою, надає змогу зробити наступний висновок.

Актуальність і значущість теми дисертаційного дослідження зумовлена, передусім, необхідністю розробки доктринальних засад реформування місцевого самоврядування в Україні з урахуванням новітніх тенденцій демократичного розвитку суспільства і держави та викликів, котрі ними спричиняються. Україна продовжує шлях до побудови ефективного децентралізованого публічного управління з урахуванням європейських стандартів і вимог, і місцеве самоврядування у цьому процесі відіграє ключову роль.

Відповідний науковий дискурс посилюється у зв'язку з потребою в теоретико-методологічному забезпеченні реформ місцевого самоврядування на засадах децентралізації в 2014–2019 роках. Добровільне утворення біля 900 об'єднаних територіальних громад та успіхи фінансової децентралізації, безперечно, є здобутками відповідних реформ. Разом із тим, без вирішення надскладної проблеми реінтеграції анексованих і тимчасово окупованих територій України і забезпечення імплементації положень Європейської хартії місцевого самоврядування у національне законодавство, розбудова проєвропейської конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні

неможлива. До того ж, внесення відповідних змін до Основного Закону вимагає дослідження подібного досвіду за кордоном, у першу чергу, в державах-учасниках ЄС.

Виходячи із вищезазначеного, дисертаційне дослідження Чернеженко Олени Миколаївни на тему «Конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу і в Україні» є актуальною, своєчасною та витребуваною практикою науковою розвідкою у сфері конституційного та муніципального права.

На користь актуальності дисертаційного дослідження О.М. Чернеженко свідчить і те, що важливість проблематики сучасного розвитку конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу і в Україні, впливу конституційних основ і моделей місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС на реформування місцевого самоврядування в Україні обумовлена нагальними потребами практики у сфері територіальної організації публічної влади. Зокрема, поширенням у Європі таких глобальних тенденцій, як децентралізація та субсидіарність місцевого самоврядування, демократизація суспільних процесів на локальному рівні через різноманітні механізми партисипаторної демократії.

Значущість обраної О.М. Чернеженко теми наукової розвідки для розвитку конституційної теорії та практики визначається також тим, що досліджувані в ній принципи субсидіарності, децентралізації (місцевої автономії) та регіоналізації можуть стати дороговказом для подальшого розвитку конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні на шляху нашої держави до ЄС. Саме ці принципи повинні гарантувати створення надійних механізмів залучення громадян до процесів формування і реалізації муніципальної політики на місцевому рівні.

У цьому аспекті надзвичайно важливим є результати аналізу та узагальнення О.М. Чернеженко правової думки, правотворчої й правозастосовної практики 28 держав-учасниць ЄС щодо утвердження, організації та функціонування місцевого рівня територіальної організації влади,

який є найбільш наближеним до населення, а відтак – потенційно спроможним фахово та швидко реагувати на інтереси територіальних громад і їх жителів щодо вирішення питань місцевого значення та надання публічних послуг на місцевому рівні.

Для сучасної України ця проблематика є надзвичайно актуальною та своєчасною. Адже питання ефективного функціонування органів місцевого самоврядування в Україні не можуть бути вирішені без докорінного реформування конституційних основ місцевого самоврядування та модернізації моделі місцевого самоврядування, закріпленої у Конституції України. Саме в ст. 7 Основного Закону регламентується принцип визнання та гарантування місцевого самоврядування, а в ст. 140 і наступних статтях – конституційний статус територіальної громади, функції місцевого самоврядування, конституційні засади і форми локальної демократії, встановлюється система органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Тому дослідження досвіду реформування правових основ місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС, зокрема, модернізація їх національних самоврядних моделей на конституційному рівні, заслуговує на увагу вітчизняних правознавців, експертів і практиків. На жаль, дослідження питань конституційних основ місцевого самоврядування і локальних форм безпосередньої демократії в державах-учасниках Європейського Союзу та Україні мають фрагментарний характер, а комплексні монографічні роботи у цій сфері відсутні.

Означене свідчить про обґрунтованість, актуальність та наукову новизну теми дисертаційного дослідження О.М. Чернеженко, його значущість для теорії й практики сучасного конституційного та муніципального права. Ця дисертація, за предметом дослідження та своїм змістом відповідає паспорту наукової спеціальності 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Робота О.М. Чернеженко має тісний зв'язок з науковими програмами, її тема є одним із перспективних напрямків наукових досліджень НАПрН України. Зокрема, дисертаційне дослідження проведено 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. Тема дисертації О.М. Чернеженко також відповідає переліку пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2015–2019 рр., затвердженого наказом МВС України 16 березня 2015 р. № 275, а також профілю наукових досліджень Національної академії внутрішніх справ.

Мета, об'єкт і предмет дослідження сформульовані чітко, коректно й науково виважено, а його наукознавчі завдання є цілком виправданими, вони досить повно охоплюють відповідну тематику і повністю перебувають у межах наукової спеціальності 12.00.02.

Мета дисертації визначена з огляду на актуальність та ступінь розробленості обраної теми і полягає у 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.

У межах сформульованої мети і завдань дослідження О.М. Чернеженко чітко визначила його об'єкт і предмет. Так, об'єктом дисертаційного дослідження визначено суспільні відносини, пов'язані з конституційними основами місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС і в Україні, основними моделями їх функціонування в умовах реформ. Предметом же дослідження О.М. Чернеженко визначає конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС і в Україні.

Методологічна основа дослідження має цілісний характер і включає в себе адекватні поставленим цілям і завданням сучасні філософські, загальнонаукові та спеціальні методи наукового пізнання. Використані методи наукового дослідження надали можливість автору дисертації провести системне дослідження та сформулювати виважені й обґрунтовані висновки.

При здійсненні дослідження О.М. Чернеженко вдало використано

діалектичний методологічний принцип, який дозволив розкрити еволюцію, цілісність і суперечності в конституційно-правовому регулюванні основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Євросоюзу і в Україні. Генеза конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС і в Україні була досліджена шляхом застосування автором історичного світоглядного методологічного підходу.

Ключовими методами дослідження стали компаративний метод, який дав змогу зіставити конституційні основи місцевого самоврядування більшості держав-учасниць ЄС і України, виявити їх подібні риси та відмінності, а також метод конституційно-правового моделювання, що дозволив сформулювати перспективну модель конституційного регулювання основ місцевого самоврядування в Україні з урахуванням позитивного теоретико-методологічного, правотворчого та правозастосовного досвіду утвердження і реалізації конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Євросоюзу.

Про системність представленого 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 було здійснено ґрунтовний аналітичний огляд стану розробленості конституційних основ місцевого самоврядування як об'єкту конституційно-правових досліджень; визначено поняття, з'ясовано сутнісні та змістовні характеристики конституційних основ місцевого самоврядування в сучасній Україні; досліджено та систематизовано методологічні засади конституційно-правового дослідження, а також розкрито генезу конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу і в Україні. Цікавими та змістовними є авторські підходи у частині, яка присвячена дефінітивним, аксіологічним, онтологічним, інституційним та функціональним аспектам феномену конституційних основ місцевого самоврядування.

Другий розділ присвячений дослідженню проблем типології основних

конституційних моделей місцевого самоврядування, які й окреслюють основні властивості конституційних основ місцевого самоврядування в Україні та досліджуваних державах, що 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, національних конституцій і конституційного законодавства щодо регулювання основ місцевого самоврядування, конституційних моделей їх закріплення і функціонування.

Значний науково-теоретичний та прагматичний потенціал містить третій розділ роботи, присвячений територіальній організації місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС, місцевим виборам і локальним формам безпосередньої демократії в країнах Євросоюзу, а також системам органів місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС.

Четвертий розділ розкриває питання територіальної організації публічної влади в Україні, місцевої демократії та конституційних форм її реалізації, а також специфіці функціонування органів місцевого самоврядування в нашій державі.

У п'ятому розділі дисертації досліджено регіональну політику ЄС та її вплив на вдосконалення конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Євросоюзу і Україні, а також розкрито особливості конституційно-правового регулювання процесів децентралізації в державах-учасниках Європейського Союзу та Україні, розбудови сучасної системи місцевого самоврядування в Україні в аспекті формування об'єднаних територіальних громад.

Вищезазначене свідчить про логічну послідовність дисертаційного дослідження О.М. Чернеженко, використання в процесі дослідницької роботи принципу викладу матеріалу від загального до конкретного.

Усі структурні частини роботи підпорядковані чітко визначеній меті, яка

деталізується конкретними завданнями, що поставив перед собою дисертант. Структура роботи відповідає цілям і завданням дослідження, дозволяє послідовно розкрити авторську теорію конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу і в Україні.

Наукова новизна основних положень та висновків дисертації. Наукова новизна отриманих автором результатів не викликає сумніву. Вона полягає у тому, що в цій дисертації вперше у вітчизняній науці конституційного і муніципального права здійснено комплексну наукову розробку проблем конституційно-правового регулювання, функціонування та розвитку конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу та в Україні на сучасному етапі, обґрунтовано низку положень і пропозицій, важливих для конституційно-правової теорії й практики.

Зміст дисертації в цілому характеризується досить високим науково-методологічним рівнем вирішення поставлених завдань. Чітко виражений теоретичний підхід, зокрема вдало розроблені дефініції, класифікації і критерії дозволили автору аргументовано визначити власну позицію щодо багатьох дискусійних проблем правового регулювання конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу і в Україні.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що сформульовані в роботі положення, висновки і рекомендації можуть бути використані при вдосконаленні конституційного законодавства України, у науково-дослідницькій галузі, а також у навчальному процесі та правовиховній роботі.

Дисертаційне дослідження О.М. Чернеженко дало можливість виокремити ряд висновків, положень, пропозицій та рекомендацій, що заслуговують на підтримку.

Зокрема, вперше сформульовано поняття «конституційні основи місцевого самоврядування», під якими автор розуміє історично сформовану та відтворену у конституційній теорії, правотворчій і правозастосовній практиці систему зразків і цінностей, які визначають конституційні засади територіальної,

публічно-владної та фінансово-матеріальної основи організації й функціонування місцевого самоврядування в конкретно взятій державі чи в групі держав. Визначено також ознаки конституційних основ місцевого самоврядування (стор. 103–104 дисертації).

Новаторським за характером узагальнень й використаного матеріалу є авторська періодизація генезису конституційних основ місцевого самоврядування та їх основних моделей у державах, що 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.); (с. 97–99 дисертації). Підсумовуючи цей аналіз, автор стверджує, що муніципальна влада в Україні пройшла складний шлях, який охоплює періоди її самоорганізації та становлення, заперечення й ліквідування, відродження і реформування. А досвід держав-учасниць ЄС свідчить, що ефективне управління, динамічний розвиток держав, регіонів та громад неможливо у довготривалому часі забезпечити без децентралізації державної влади і формування спроможного місцевого самоврядування.

Цікавим є висновок автора щодо основоположних засад Європейської хартії місцевого самоврядування. На думку О.М. Чернеженко, це – не ізольовані правові принципи, а конституційні гарантії, що потрібно сприймати як частину «системи», до заснування та еволюції якої зробили свій внесок багато різних органів Ради Європи, включно з Конгресом місцевих та регіональних влад Європи. Серед них можна виділити наступні: конституційне або законодавче унормування, субсидіарність, демократизація, наближення влади до народу, повнота і виключність повноважень органів місцевого самоврядування, гарантування фундаментальних прав людини, бюджетного вирівнювання. Зокрема, історичний аналіз допоміг зрозуміти тривалий і досі нагальний конфлікт, який існує в декількох національних правових системах між місцевим самоврядуванням як сучасним правовим принципом структуризації держави на плюралістичній основі та місцевим самоврядуванням як фундаментальним правом або свободою місцевих громад чи населення по відношенню до держави

(с. 191 дисертації).

Заслуговує на увагу та підтримку висновок про те, що досвід конституційно-правового регулювання місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС у XXI ст. свідчить про її успішність за наявності трьох ієрархічних інституційних складників: 1) первинного суб'єкта місцевого самоврядування – усталених за територіальною ознакою колективів жителів (громади/комуни/муніципалітети); 2) системи органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб (ради/асамблеї, мер/бургомістр, виконавчі органи та ін.), функції та повноваження яких визначені в конституціях, законах і статутах; 3) міжмуніципальних об'єднань – союзів територіальних громад (гмін, комун, громад тощо) (с. 281 дисертації).

Позитивною рисою дослідження є висвітлення у ньому питань щодо подальшої реалізації політики децентралізації в Україні, яка, на думку дисертанта, має розглядатися саме в контексті європейського вибору України. Автор стверджує, що досвід децентралізації та регіоналізації у Франції, Польщі та Німеччині пропонує значну кількість успішних реформ, що можуть бути застосовані у вітчизняних умовах. При цьому реформа територіальної організації влади на місцевому рівні мають здійснюватися у демократичному руслі, спираючись на принципи Європейської хартії місцевого самоврядування та проекту Хартії про регіональне самоврядування (с. 448 дисертації).

Загалом слід відзначити, що дисертація О.М. Чернеженко відзначається високим теоретичним рівнем виконання, вмілим використанням сучасного методологічного арсеналу, виваженістю й обґрунтованістю висновків, належною правовою культурою теоретичних побудов. Положення, що виносяться на захист, справді містять ознаки наукової новизни, вони є належним чином обґрунтованими, а представлені в роботі аргументи на користь позиції автора – досить переконливими. Автором опрацьована значна кількість наукових праць з обраної теми, а також великий масив нормативно-правових джерел (622 найменування на 56 сторінках), що забезпечило високий науковий рівень даного дисертаційного дослідження.

Разом із тим, вважаю, що окремі положення дисертаційної роботи Чернеженко О.М. потребують доопрацювання чи додаткової аргументації під час захисту, зокрема:

1. У дисертації Чернеженко О.М. сформульовано визначення категорії «конституційні основи місцевого самоврядування» та зазначено, що вона є спорідненою, але не тотожною іншій категорії – «конституційна модель місцевого самоврядування» (с. 53, 430 дисертації). У цьому контексті хотілось би з'ясувати теоретико-методологічні підходи дисертантки щодо розмежування зазначених категорій.

2. У висновках роботи дисертант формулює пропозицію щодо «унормування в Конституції та законах України механізмів реінтеграції анексованої Автономної Республіки Крим і тимчасово окупованих районів Донецької та Луганської областей та поетапного відновлення в них діяльності конституційних органів місцевого самоврядування України» (с. 442–443 дисертації). Наразі ця проблема та шляхи її розв'язання є надзвичайно актуальними та суперечливими як в Україні, так і в ЄС. Відповідно, хотілось би з'ясувати у дисертантки її розуміння конституційно-правового механізму та етапів відновлення місцевого самоврядування в Автономній Республіці Крим і тимчасово окупованих районах Донецької та Луганської областей.

3. Як уже зазначалося у відгуку, позитивним здобутком дисертаційного дослідження Чернеженко О.М. є здійснена нею типологія моделей місцевого самоврядування в усіх 28 державах-учасниках ЄС і в Україні. Серед критеріїв, що були закладені в основу цієї типології, зазначено й особливості форми держави у кожній з досліджуваних країн. У цьому контексті слід з'ясувати питання про вплив форми державного правління на утвердження різних типів конституційних моделей місцевого самоврядування.

4. Серед типів конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу в ХХІ ст. Чернеженко О.М. виокремлює пострадянську (балтійську) і постсоціалістичну (східноєвропейську) (с.126-127 дисертації). З огляду на те, що територіальна

організація влади в усіх державах соціалістичного табору будувалася за радянським зразком, а прибалтійські держави географічно належать до Східної Європи, використана дисертантом у даному випадку термінологія вбачається недостатньо коректною. Відповідно, більш широкого висвітлення під час захисту потребують відмінності між названими конституційними основами потребують, а також положення наукової новизни про «трансформацію конституційної моделі місцевого самоврядування з пострадянської до постсоціалістичної, притаманної державам-учасникам ЄС у Східній Європі» (с. 31 дисертації).

5. Дисертант вважає, що «скандинавські конституційні основи місцевого самоврядування мали вагомий вплив на реформування місцевого самоврядування в Україні» (с. 442–443 дисертації). Із дисертації не зрозумілі підстави для такого висновку. До того ж, виникає питання: чи дійсно вірним є твердження, що лише досвід скандинавських держав мав суттєвий вплив на реформування місцевого самоврядування в Україні? Адже варто виокремити також вплив інших держав-учасниць ЄС на модернізацію місцевого рівня територіальної організації влади в Україні. У першу чергу, Польщі, Латвії, Литви й інших пострадянських і постсоціалістичних держав.

Водночас відзначимо, що наведені зауваження мають переважно дискусійний характер, запрошують дисертантку до продовження наукових пошуків за обраною темою, і суттєво не впливають на загальне позитивне враження від результатів проведеного нею дослідження.

Дисертація виконана здобувачем самостійно, всі сформульовані в ній положення та висновки обґрунтовані на базі особистих досліджень автора.

Автореферат дисертації О.М. Чернеженко повністю відтворює основні положення та висновки дисертації на тему «Конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу і в Україні». 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 докторських дисертацій і встановлені у Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567 (зі змінами), 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, а її автор – Чернеженко Олена Миколаївна – на підставі публічного захисту заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право.

Офіційний опонент:

доктор юридичних наук, професор,
Заслужений діяч науки та техніки України,
член-кореспондент Національної
академії правових наук України,
завідувач кафедри державного будівництва
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого



С.Г. Серьогіна

Підпис	<i>Серьогіна С.Г.</i>
Засвідчую	<i>[Signature]</i>
Нач.ВК	<i>[Signature]</i>
	Р.