

До спеціалізованої вченої ради Д 26.062.16  
Національного авіаційного університету  
проспект Любомира Гузара, 1, м. Київ,  
03680

### ВІДГУК

**офіційного опонента, доктора юридичних наук, старшого наукового співробітника БИКОВА Олександра Миколайовича на дисертацію ШАПОВАЛ Наталії Володимирівни на тему: «Муніципальна реформа в сучасній Україні: конституційно-правовий аналіз», подану до спеціалізованої вченої ради Д 26.062.16 Національного авіаційного університету на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право**

Однією із найбільш яскравих тенденцій розвитку конституційного законодавства в Україні на сучасному етапі є муніципальна реформа, яка проводиться в рамках конституційної реформи України.

На думку Шаповал Н., нинішня модель місцевого самоврядування в Україні є нестійким, внутрішньо суперечливим утворенням, сконструйованим із елементів радянської політико-правової спадщини на основі довільного поєднання елементів громадівської та державницької концепцій, зі слабким і непослідовним урахуванням передового зарубіжного муніципально-правового досвіду. Результатом державних реформ протягом 1991–2014 років стало безсистемне експериментування із самоврядними інституціями та їх конструювання методом «спроб і помилок».

Як зазначає дисертантка, взнаки далась також недостатня концептуальна і наукова забезпеченість муніципального реформування. Врешті, зазначена модель перестала відповідати критеріям раціональності, ефективності й адаптивної здатності до суспільних потреб.

121  
12.02.2021

Саме тому з 2014 року було розпочато новітній етап муніципальної реформи, що змушує як науковців, так і фахівців-практиків звернутися передусім до аналізу фундаментальних проблем організації та проведення муніципальної реформи. Від глибини й обґрунтованості такого аналізу та можливостей впливу на практику муніципального реформування багато в чому залежить системне удосконалення його правового регулювання як на конституційному, так і на законодавчому рівнях, що потребує належної доктринальної бази.

В сучасних умовах місцеве самоврядування це не тільки фундаментальний принцип конституційного ладу, але й важливий фактор демократизації суспільного життя, необхідна передумова становлення громадянського суспільства. Все це з необхідністю вимагає розробки цілісної концепції муніципальної реформи в Україні. Дослідниця слушно наголошує, що подальший розвиток місцевого самоврядування у державі неможливий без акумулювання елементів національного та зарубіжного досвіду для конструювання раціональної й життєздатної моделі місцевого самоврядування в Україні і є нагальним науково-теоретичним та практичним завданням.

**Актуальність теми дисертаційного дослідження Шаповал Н.В.** не викликає сумніву, адже в сучасних умовах місцеве самоврядування це не тільки фундаментальний принцип конституційного ладу, але й важливий фактор демократизації суспільного життя, необхідна передумова становлення громадянського суспільства. Все це з необхідністю вимагає розробки цілісної концепції муніципальної реформи в Україні. Шаповал Н.В., слушно наголошує, що подальший розвиток місцевого самоврядування у державі неможливий без акумулювання елементів національного та зарубіжного досвіду для конструювання раціональної й життєздатної моделі місцевого самоврядування в Україні і є нагальним науково-теоретичним та практичним завданням.

Не викликає сумніву і мета, завдання дослідження.

Зрозуміло, що вказані проблеми у тому чи іншому обсязі вже піддавалися осмисленню науковою спільнотою.

Значну увагу вивченню різноманітних конституційно-правових проблем муніципальної реформи приділяли такі вітчизняні вчені, як Н.М. Альошина, Б.П. Андресюк, О.В. Батанов, М.О. Баймуратов, Ю.В. Бойко, В.І. Борденюк, П.В. Ворона, Ю.В. Георгієвський, В.А. Григор'єв, Р.Ю. Гришко, І.А. Грицяк, І.В. Дробуш, Т.В. Забейворота, Б.В. Калиновський, А.С. Калінкін, Н.В. Камінська, В.М. Кампо, Н.М. Кондрацька, М.І. Корнієнко, В.В. Костицький, Ю.І. Крегул, О.Д. Крупчан, А.Р. Крусян, Т.Є. Кубай, В.С. Куйбіда, О.Д. Лазор, П.М. Любченко, О.В. Марцеляк, Ю.К. Маслов, А.С. Матвієнко, Н.В. Мішина, М.В. Оніщук, М.П. Орзіх, М.О. Петришина, О.О. Петришин, В.В. Попович, М.О. Пухтинський, М.В. Савчин, С.Г. Серьогіна, К.Є. Соляник, М.О. Теплюк, В.В. Толкованов, П.А. Трачук, І.І. Тулик, В.Л. Федоренко, Г.В. Чапала, П.Б. Чернописький, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко, Ю.А. Шпак та ін. Проте їх дослідження у цій сфері стосувалися або окремих аспектів такого реформування, або певних історичних чи то порівняльно-правових аспектів реформування системи місцевого самоврядування як підсистеми публічної влади та інституту громадянського суспільства. Разом з тим, Н.В. Шаповал вдалося встановити дискусійність суджень окремих попередників та визначити власний предмет дослідження, що вказує на актуальність теми дисертаційного дослідження Н.В. Шаповал **«Муніципальна реформа в сучасній Україні: конституційно -правовий аналіз»**.

Цілком слушно авторка вказує, що очевидною є потреба комплексного аналізу муніципальної реформи як ключового правового феномену, її ролі та місця в активних процесах державно-правового реформування, з'ясування співвідношення муніципальної реформи з іншими видами правових реформ у державі, а відтак – окреслення перспективних цілей, засобів і оптимальних шляхів такого реформування.

За мету дисертаційної роботи Шаповал Н.В. ставить комплексний аналіз муніципальної реформи як правового феномену на сучасному етапі та визначення перспектив її подальшого розгортання в межах парадигми системного реформування публічної влади в Україні.

Для досягнення поставленої мети дисертантка ставить вирішення таких завдань, як:

- розкрити сутність муніципальної реформи як предмета дослідження в юридичній науці;
- виявити основні методологічні засади дослідження муніципальної реформи в контексті сучасних правових підходів муніципалізму;
- охарактеризувати місцеве самоврядування в системі публічної влади як об'єкт муніципальної реформи;
- узагальнити національний і зарубіжний конституційно-правовий досвід здійснення муніципальної реформи;
- з'ясувати теоретико-історичні закономірності здійснення муніципальних реформ у контексті розвитку місцевого самоврядування в Україні;
- виявити ключові конституційно-правові проблеми та перспективи муніципальної реформи в сучасній Україні: - сформулювати наукове бачення основних етапів та особливостей здійснення сучасної муніципальної реформи в Україні;
- окреслити шляхи й перспективи муніципальної реформи в механізмі конституційної модернізації сучасної України.

Об'єктом дисертаційного дослідження Шаповал Н.В. визначає суспільні відносини, пов'язані з організацією та здійсненням муніципальних реформ. Предметом дослідження є особливості організації та проведення муніципальної реформи в сучасній Україні.

Наукова новизна одержаних результатів дослідження вирізняється нагальністю, обґрунтованістю та розв'язанням ряду проблемних питань. Зокрема, дисертація Шаповал Н.В. є одним із перших в Україні комплексних наукових досліджень досвіду організації та реформування місцевого самоврядування в Україні, в якій сформульовано низку важливих теоретико-правових положень, понять, висновків та практичних рекомендацій щодо порушеної проблематики.

Беззаперечним позитивом є достатньо повна апробація результатів дисертаційного дослідження через оприлюднення їх у тезах виступів на науково-практичних конференціях та у статтях вітчизняних і зарубіжних фахових наукових видань.

Ознайомлення зі змістом дисертації дає підстави для висновку про те, що дисертантка, дотримуючись загальної схеми наукового дослідження, чітко визначила його мету і завдання.

В цілому структура дисертації обґрунтована та має завершений вигляд. Робота складається зі трьох розділів, які включають 6 підрозділів, висновків, списку використаних джерел (359 найменувань).

*Розділ 1. «Теоретико-методологічні засади дослідження муніципальної реформи в Україні».* У рамках підрозділу 1.1. «Муніципальна реформа як предмет дослідження в юридичній науці» авторка підкреслює, що муніципальна реформа порівняно недавно стала об'єктом досліджень вітчизняної юридичної науки у зв'язку із загальною неусталеністю інституту місцевого самоврядування в Україні. Виокремлює ознаки муніципальної реформи й основні напрями муніципального реформування, докладно розглядає співвідношення муніципальної реформи з реформами адміністративною, конституційною та публічної влади, дає авторське визначення муніципальної реформи.

У підрозділі 1.2. «Методологічні засади дослідження муніципальної реформи в контексті сучасних правових підходів муніципалізму» Н.В. Шаповал, вказала на важливість концептуально-доктринального забезпечення проведення такої реформи в умовах сучасної України – від осмислення об'єктивних потреб до окреслення перспективних напрямів і шляхів її проведення, що зумовило пошук оптимальної моделі місцевого самоврядування. Акцентовано, що методологія муніципальної реформи виходить з постулатів людиноцентризму та діалектичної єдності теоретичних і прикладних аспектів у пізнанні цього правового явища, а також сприяння його практичному перетворенню.

Авторка доводить, що плідним у методологічному плані є розгляд муніципальної реформи з таких позицій: аксіологічної, яка розкриває потенціал

муніципальної реформи як способу перетворення системи місцевого самоврядування, імплементації й розвитку фундаментальних цінностей місцевої демократії; гносеологічної (епістемологічної). Н.В. Шаповал вказує, що місцеве самоврядування є органічною частиною влади, яка формувалася протягом тривалого часу і зазнавала змін під впливом різних чинників і тенденцій; діяльнісної, що концептуалізує феномен муніципальної реформи як особливий процес і результат впливу держави на систему місцевого самоврядування з метою здійснення необхідних перетворень у його структурі, функціях, особливостях взаємодії з державною владою тощо; організаційної, яка передбачає відображення змін внутрішньоструктурного характеру, властивих для місцевого самоврядування у ході та внаслідок проведення муніципальної реформи.

*У підрозділі 2.1. «Муніципальні реформи в контексті розвитку місцевого самоврядування в Україні: теоретико-історичні закономірності»* показано, що дослідження історико-правових особливостей підготовки, здійснення та контролю за реалізацією муніципальних реформ у контексті державно-правового розвитку України.

Н.В. Шаповал вказує, що ключовим моментом у контексті дослідження є розмежування дореформаційного та реформаційного періодів розвитку місцевого самоврядування в історії України. Визначено й окреслено етапи муніципально-правового розвитку в історії місцевого самоврядування в Україні дореформаційного періоду. У межах реформаційної муніципально-правової парадигми авторкою виокремлено муніципальні реформи на теренах України, що хронологічно охоплюються кінцем XVIII – початком XX ст., сформульовано відповідні висновки.

*У підрозділі 2.2. «Конституційно-правовий досвід зарубіжних країн у здійсненні муніципальних реформ»* Н.В. Шаповал зазначає, що для більшості європейських держав характерною тенденцією новітнього (повоєнного) конституційно-правового розвитку є муніципальне реформування, що стає вагомим напрямком **конституційно-правової модернізації**.

Н.В. Шаповал зазначає також те, що своєрідність конституційного та законодавчого закріплення новацій у системі місцевого самоврядування в країнах Європи безпосередньо зумовлена чинними нормативними документами, обов'язковими для врахування в національних законодавствах, зокрема такими як Європейська Хартія місцевого самоврядування.

У підрозділі 3.1. *«Основні етапи та особливості здійснення сучасної муніципальної реформи в Україні»* досліджено нормативно-правову та 11 концептуально-проективну основи цієї реформи в межах сучасного періоду еволюції муніципальної влади в Україні (1990–2019 рр.). Висвітлено ключові новації цієї реформи, вміщені у законах 1990–1996 років, у Конституційному Договорі між Верховною Радою України та Президентом України 1995 р., у Конституції України 1996 р., в інших законах і Концепціях національної програми муніципальної та адміністративної реформ в Україні 1997 р., 1998 р., 2000 р., 2001 р., 2002 р., 2009 р., 2014 р., а також у законопроекті про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади 2015 р.

У підрозділі 3.2. *«Шляхи та перспективи муніципальної реформи в механізмі конституційної модернізації сучасної України»* окреслено головні напрямки конституційного реформування місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі. Констатується, що реформа місцевого самоврядування має бути початком муніципальної реформи європейського рівня (доповненим новим муніципальним законодавством), забезпеченням його системності (проекти законів про засади державної регіональної політики, про адміністративно-територіальний устрій, про самоврядування територіальної громади, про самоврядування району, про самоврядування області, про місцеві референдуми та інші форми безпосереднього волевиявлення територіальної громади, про місто Севастополь та ін.

**Положення наукової новизни дисертації Н.В. Шаповал є виваженими і достовірними, на що вказують, використані автором методи дослідження. У роботі застосовуються загальнофілософський діалектико-матеріалістичний підхід, який передбачає розгляд муніципальної реформи як правової реформи,**

особливого управлінського рішення та процесу його втілення в життя щодо перетворення основного об'єкта такого реформування – системи місцевого самоврядування. Автор будує свої міркування та висновки на засадах філософського плюралізму.

Активно використано також філософський арсенал юридичної герменевтики, антропології та аксіології. Водночас дослідження проведено із застосуванням широкого спектру загальнотеоретичних і спеціально-наукових методів пізнання. З огляду на специфіку предмета дослідження, провідну роль при викладенні всіх підрозділів дисертації мав формально-юридичний метод. Історико-правовий метод використовувався для з'ясування особливостей проведення муніципальних реформ в Україні.

Компаративістський метод використовувався для порівняння муніципальних реформ у різних країнах Європи. Завдяки методу класифікації здійснено групування моделей місцевого самоврядування, які застосовуються в зарубіжних країнах, видів муніципальних реформ, етапів і періодів муніципальних реформ в Україні. Методи теоретико-правового прогнозування і моделювання використано автором для висунення й обґрунтування пропозицій щодо внесення змін до Конституції України та до інших актів муніципального законодавства. Нормативну базу дослідження склали акти (чинні і частково ті, що втратили загально-філософські підходи, а також загальнонаукові, спеціально наукові, власні правові методи.

Робота спирається на серйозний масив використаної спеціальної літератури. У дисертації використано 359 джерел.

Основні положення та результати дослідження викладено у 8 наукових статтях, із яких 7 статей опубліковано у виданнях, визнаних фаховими з юридичних наук, 1 стаття – у зарубіжному науковому виданні, а також у 9 тезах доповідей на науково-практичних конференціях і круглих столах.

Зміст рукопису дисертації відповідає сформульованим дослідницьким завданням. У цілому, мета дисертаційного дослідження досягнута.



Матеріал рукопису дисертації та автореферату викладено грамотно та оформлено згідно з встановленими вимогами. Основні положення автореферату ідентично відображені у змісті дисертації.

В цілому положення дисертації й автореферату не викликають незгоди або заперечень, хоча деякі з них потребують додаткового пояснення.

Належним чином оцінюючи теоретичний рівень, практичну значущість дисертації Шаповал Н.В., поряд із загальною позитивною оцінкою, слід вказати на деякі спірні положення, що можуть складати предмет дискусії, а саме:

1. Потребує уточнення об'єкт дослідження. Дисертантка під муніципальною реформою в сучасній Україні розуміє різновид правової реформи у державі, більш коректним буде судження про об'єкт дослідження як суспільні відносини, пов'язані з організацією і проведенням правових реформ в Україні;

2. Розглядаючи підрозділ 2.1. «Муніципальні реформи в контексті розвитку місцевого самоврядування в Україні: теоретико-історичні закономірності», та підрозділ 3.1. «Основні етапи та особливості здійснення сучасної муніципальної реформи в Україні» можна констатувати те, що авторка розглядає фактично однакові періоди розвитку муніципальної реформи в Україні на різних етапах її розвитку.

3. У дисертації, у підрозділі 2.2., розглядаючи конституційно-правовий досвід зарубіжних країн у здійсненні муніципальних реформ, окрім аналізу теоретичних досліджень, бажано було б ширше застосувати практичну реалізацію законодавчого забезпечення конституційно-правового досвіду зарубіжних країн у здійсненні муніципальних реформ.

4. Не достатньою мірою розкрито питання муніципальних реформ в контексті розвитку місцевого самоврядування в Україні (кінець XVIII – початок XX ст.). Це питання дуже широке і потребує окремого розгляду, тим більше воно охоплює період розвитку суспільства за три століття, які різняться своєю політичною системою.

Підсумовуючи, слід зробити висновок, що висловлені критичні зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження. Враховуючи вказане, можна сформулювати остаточний **висновок:**

**Дисертація Шаповал Наталії Володимирівни «Муніципальна реформа в сучасній Україні: конституційно-правовий аналіз» є самостійною завершеною працею, що вирішує науково-практичні завдання і загалом розв'язує проблеми муніципальної реформи в сучасній Україні.** За характером проведеного дослідження, своїм оформленням, змістом, структурними елементами і положеннями наукової новизни відповідають нормативним вимогам, встановленим положеннями п. 11 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а її авторка заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02. – конституційне право; муніципальне право.

**Офіційний опонент:**

**доктор юридичних наук,  
старший науковий співробітник,  
вчений секретар Інституту  
законодавства Верховної Ради України**

**О. М. Биков**

