

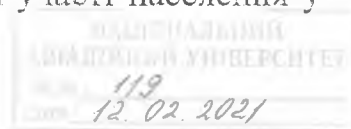
До спеціалізованої вченої ради
Д 26.062.16 у Національному
авіаційному університеті
пр. Любомира Гузара, 1
м. Київ, 03058

ВІДГУК

**офіційного опонента кандидата юридичних наук СУХОДОЛЬСЬКОЇ
Анастасії Андріївни, старшого викладача кафедри цивільного права і
процесу юридичного факультету Національного авіаційного університету
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**

Надаючи характеристику актуальності теми дисертаційного дослідження Шаповал Н.В., слід зазначити, що автор досить слушно вказує на процес активного муніципального реформування (реформи місцевого самоврядування) в Україні, що одночасно суміщаються в часі з низкою інших реформ – адміністративною, судовою, парламентською тощо. Зазначене реформування навіть було неодноразово поставлене на порядок денний змін до Конституції України (2004, 2011, 2015 роки) та поєднувався з державно-політичним курсом на децентралізацією публічної влади.

Як зазначає авторка дисертаційного дослідження, місцеве самоврядування є відносно новим конституційно-правовим інститутом. Його розвиток протягом історії України був значною мірою переривчастим, не відзначався лінійною поступальністю. Водночас акумулювання національного та елементів зарубіжного досвіду для конструювання раціональної й життєздатної моделі місцевого самоврядування в Україні є нагальним науково-теоретичним та *практичним завданням*. Від його вирішення залежить успішність демократизації політичної системи, використання економічного і соціального потенціалу територіальних громад, активізація участі населення у



вирішенні питань місцевого значення та у здійсненні самоврядної публічної влади тощо. Однак, Україна офіційно проголосила курс на європейську інтеграцію, а відтак на застосування Україною системи політико-правових цінностей, що скидають аксіологічні підвалини демократичного устрою більшості країн – учасниць ЄС. З огляду на зазначене, проблематика реформи місцевого самоврядування набуває першорядного значення.

В дисертаційному дослідженні Шаповал Н.В. акцентує увагу на результатах державних реформах котрі відбулись протягом 1991-2014 років та зазначає, що мало місце безсистемне реформування, експериментування з самоврядними інституціями та їх конструювання методом «спроб і помилок». Також, авторка вважає, що ознаки далось також недостатня концептуальна та наукова забезпеченість муніципального реформування і зазначена модель перестала відповідати критеріям раціональності, ефективності та адаптивної здатності до суспільних потреб. 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.

Н.В. Шаповал вірно зазначає, що значну увагу вивченню різноманітних конституційно-правових проблем муніципальної реформи приділяли вітчизняні вчені, політики та державні діячі, 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. Між тим, 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 – скреслення перспективних цілей, засобів і оптимальних шляхів такого реформування.

Наявний зв'язок роботи з науковими програмами і планами підкреслює актуальність обраної теми дослідження, оскільки дисертація виконана відповідно до плану науково-дослідних робіт кафедри

конституційного і міжнародного права факультету № 4 та кафедри фундаментальних та юридичних дисциплін факультету № 6 в межах державної комплексної програми наукової діяльності № 12.00.02 за напрямом конституційне право; муніципальне право.

Мета і завдання дисертації визначені чітко і вдало, що дозволило дисертантці в результаті проведеного дослідження сформулювати конкретні висновки і практичні пропозиції. Ознайомлення з висновками, викладеними в дисертації, дозволяє засвідчити, що автор досягла поставленої мети, дослідивши ключові напрями конституційного реформування місцевого самоврядування в Україні та окреслила необхідні в них зміни, а саме: втілення та конкретизацію таких засад самоврядування, як повсюдність, сумірність, поєднання централізації та децентралізації, компенсації державою видатків, спричинених рішеннями органів державної влади, тощо. Також Шаповал Н.В. в дисертаційному дослідженні провела комплексний аналіз муніципальної реформи як правового феномену на сучасному етапі та визначила перспективи її подальшого розгортання в межах парадигми системного реформування публічної влади в Україні.

Н.В. Шаповал вказує на те, що **об'єктом** дослідження є суспільні відносини, пов'язані з організацією та здійсненням муніципальних реформ. **Предметом** дослідження вона вірно визначила особливості організації та проведення муніципальної реформи в сучасній Україні. Заслунговує на увагу підхід автра до визначення **методологічної основи** дослідження, яку складає загальнофілософський діалектико-матеріалістичний підхід. Це 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. Н.В. Шаповал будує свої міркування та висновки на засадах філософського плюралізму (підрозділ 1.2). Активно використано також філософський арсенал юридичної герменевтики, антропології та аксіології (підрозділи 1.1–1.2). 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 (підрозділ 2.1). Компаративістський метод використовувався для порівняння муніципальних реформ у різних країнах Європи (підрозділ 2.2). Завдяки методу класифікації здійснено групування моделей місцевого самоврядування, які застосовуються в зарубіжних країнах (підрозділ 2.2), видів муніципальних реформ (підрозділ 1.1), етапів і періодів муніципальних реформ в Україні (підрозділи 2.1, 2.2, 3.1). 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 (підрозділ 3.2).

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що ця робота є одним із перших в Україні комплексних наукових досліджень досвіду організації та реформування місцевого самоврядування в Україні. У рамках проведеного дослідження Н.В. Шаповал, одержано наступні результати, які мають наукову новизну і виносяться на захист, зокрема вперше надано авторське визначення муніципальної реформи як різновиду правової реформи, що здійснюється уповноваженими на те суб'єктами публічної влади у тісній взаємодії з місцевими територіальними колективами (громадами) та інституціями громадянського суспільства на основі чітко окресленої концепції (програми, стратегії) змін, супроводжується обов'язковим ухваленням низки нормативно-правових актів, що мають концептуально-проективний характер, та яка має завершитися зміною базових засад організації й функціонування місцевого самоврядування як інституту в цілому або його інституційних, організаційних, нормативно-правових чи фінансово-економічних основ. Автором виокремлено ознаки муніципальної реформи: це різновид правової реформи; об'єктом цієї реформи є система місцевого самоврядування; ця реформа може включати конституційні зміни, а може відбуватися поза змінами конституційного характеру; реформа передбачає системне втілення конституційних засад місцевого самоврядування та здійснюється на концептуально-проективному, нормативно-правовому та організаційному рівнях; реформа поєднує національний та універсальний досвід муніципалізму і

здійснюється на певній ідеологічній основі (громадівська чи державницька концепція місцевого самоврядування або їх комбінації).

Варто підтримати і виокремлення у роботі історичних етапів муніципальних реформ на теренах України, що хронологічно охоплюються кінцем XVIII – початком XX ст.: від міської реформи 1785 року в підросійській Україні, селянської, земської та міської реформ 1860–1890-х років у підросійській Україні та муніципальних реформ 1860 і 1890-х років у Австро-Угорщині, до якої входила Галичина і Буковина, столипінської муніципальної реформи та реформи місцевого самоврядування в період Української Центральної Ради, Гетьманату та Директорії (1917–1920 роки) до сучасного етапу здійснення реформ місцевого самоврядування..

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. 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.

У Вступі Н.В. Шаповал обґрунтовує актуальність обраної теми дослідження та визначено його мету і завдання, об'єкт, предмет і методи дослідження, розкрито положення наукової новизни, науково-практичне значення дисертаційної роботи, перспективи використання отриманих результатів, зазначено відомості про форми їх апробації, відображено структуру й обсяг дисертації.

У Розділі I. «Теоретико-методологічні засади дослідження муніципальної реформи в Україні» розглянуто питання, пов'язані з окресленням ролі та місця муніципальної реформи як правового феномену, що предметно досліджується в рамках юриспруденції; висвітлено провідні методологічні засади дослідження муніципальної реформи в контексті сучасних правових підходів муніципалізму; з'ясовано специфіку місцевого самоврядування в системі публічної влади як об'єкта муніципальної реформи. Н.В. Шаповал

вірно зазначає, що муніципальна реформа порівняно недавно стала об'єктом досліджень вітчизняної юридичної науки у зв'язку із загальною неусталеністю інституту місцевого самоврядування в Україні. Автором виокремлено ознаки муніципальної реформи й основні напрями муніципального реформування, докладно розглянуто співвідношення муніципальної реформи з реформами адміністративною, конституційною та публічної влади. Визначено авторське поняття муніципальної реформи, а також показано 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 9 пошук оптимальної моделі місцевого самоврядування.

У підрозділі 2.1. «Муніципальні реформи в контексті розвитку місцевого самоврядування в Україні: теоретико-історичні закономірності» з'ясовано, що дослідження історико-правових особливостей підготовки, здійснення та контролю за реалізацією муніципальних реформ у контексті державноправового розвитку України засвідчує: такі реформи обумовлюються закономірностями становлення, функціонування і розвитку місцевого самоврядування як невід'ємного соціального явища, обґрунтовано, що для більшості європейських держав характерною тенденцією новітнього (повоєнного) конституційно-правового розвитку є муніципальне реформування, що стає вагомим напрямком конституційно-правової модернізації. Муніципальні реформи відбуваються на тлі масштабних інтеграційних процесів на європейському континенті, що дає змогу дослідникам обґрунтовувати наявність виразної тенденції до формування, попри відмінності моделей місцевого самоврядування, європейської системи місцевого самоврядування.

У Розділі 3. «Муніципальна реформа в сучасній Україні: конституційноправові проблеми та перспективи» проаналізовано основні етапи й особливості здійснення сучасної муніципальної реформи в Україні, а також шляхи та перспективи муніципальної реформи в механізмі конституційної модернізації сучасної України. Автор досліджує нормативно-правову та концептуально-проективну основи цієї реформи в межах сучасного періоду еволюції муніципальної влади в Україні (1990–2019 рр.), висвітлює

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 роботі окреслено головні напрямки конституційного реформування місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі: втілення повсюдності та сумірності місцевого самоврядування, поєднання централізації та децентралізації, добровільність об'єднання територіальних громад, визначеність із системноструктурною організацією органів місцевого самоврядування, конституціоналізація інституту передання (делегування) частини повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування, зміцнення фінансово-економічної основи місцевого самоврядування. Робота спирається на серйозний масив використаної спеціальної літератури. У дисертації використано 377 джерел.

Положення новизни є авторськими. Апробація результатів дослідження здійснювалася через їх оприлюднення у матеріалах науково-практичних конференцій та під час обговорення на засіданнях кафедри, де виконувалася дана дисертація.

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

Аналізуючи роботу, хотілося б зупинитися на деяких спірних наукових висновках, як носять концептуальний характер. Не можна не відзначити, що впродовж усієї роботи дисертантка підкреслює необхідність удосконалення муніципальної реформи в Україні. Разом із тим, поряд із зазначеними позитивними моментами, які характеризують роботу, можна зробити зауваження щодо змісту дисертації, які мають бути обговорені під час публічного захисту і враховані авторкою у його подальших наукових дослідженнях.

1. Так, на нашу думку, автор недостатньо акцентовано увагу у першому розділі на функціях уповноважених органів та на колі уповноважених осіб, а також на їх впливі на запропоновану авторкою модель муніципальної реформи в концептуально-науковому розрізі як різновиді правової реформи, що здійснюється, саме уповноваженими на те суб'єктами публічної влади у тісній взаємодії з місцевими територіальними колективами (громадами), інституціями громадянського суспільства, на основі чітко окресленої концепції (програми, стратегії) змін, яка має супроводжуватися обов'язковим прийняттям низки нормативно-правових актів, що мають концептуально-проективний характер, і яка має завершитися зміною базових засад організації та функціонування місцевого самоврядування як інституту в цілому або його інституційних, організаційних, нормативно-правових чи фінансово-економічних основ.

2. У підрозділі 1.1. «Муніципальна реформа як предмет дослідження в юридичній науці» Н.В. Шаповал зазначає, що муніципальна реформа порівняно недавно стала об'єктом досліджень вітчизняної юридичної науки у зв'язку із загальною неусталеністю інституту місцевого самоврядування в Україні, що на нашу думку є не досить спірним.

3. Вважається доцільним додатково прояснити вплив проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» №1223 від 02.09.2019 року на правове регулювання місцевого самоврядування.

4. У контексті дисертаційного дослідження на особливу увагу заслуговує дослідження ключових напрямків конституційного реформування місцевого самоврядування в Україні де автор наголошує, що на сучасному етапі мають стати ключовими, саме втілення та конкретизація таких засад самоврядування, як повсюдність, сумірність, поєднання централізації та децентралізації, компенсації державою видатків, спричинених рішеннями органів державної влади, тощо. В той же час, в дослідженні Шаповал Н.В. не достатньо зрозуміло, щодо механізмів реалізації дослідження та включення ключових напрямків конституційного реформування місцевого самоврядування в нову модель Муніципальної реформи.

Втім, вказані зауваження є дискусійними, а тому не знижують наукової цінності дисертації. Враховуючи вказане, можна сформулювати 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 відповідає нормативним вимогам, встановленим положеннями п. 11 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а її автор заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02. — конституційне право; муніципальне право.

Таким чином, дисертаційне дослідження Шаповал Наталії Володимирівни на тему «Муніципальна реформа в сучасній Україні: конституційно-правовий аналіз», є цілісною та самостійною науковою роботою, яке має практичне значення, відповідає вимогам, що висуваються до подібного роду робіт, а отже заслуговує схвалення при захисті у спеціалізованій вченій раді, а його авторка заслуговує присудження вченого ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 — конституційне право; муніципальне право.

Офіційний опонент:

СУХОДОЛЬСЬКА Анастасія Андріївна,
кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри цивільного
права і процесу юридичного факультету
Національного авіаційного університету

Підпис гр. *Суходольська А.А.*
з а с в

Вчений секретар
Національного авіаційного університету

* * * * *
* * * * *
* * * * *