

## ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук Ленгер Яни Іванівни на дисертаційну роботу Камардіної Юлії Вікторівни на тему «Муніципальна реформа в Україні та державах-членах Європейського Союзу в умовах європейської міждержавної інтеграції: порівняльно-правове дослідження», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

Актуальність теми дослідження не викликає сумнівів, адже розвиток і модернізація сучасних систем місцевого самоврядування спричинили проведення муніципальних реформ як у багатьох державах-членах Європейського Союзу, так і в Україні, що стало початком упровадження нових правових стандартів у сфері місцевого самоврядування, серед яких формування ефективного місцевого самоврядування на засадах децентралізації та субсидіарності.

Муніципальна реформа в Україні концептуально ґрунтується на європейських принципах і стандартах формування ефективного місцевого самоврядування, що детермінує в якості основних завдань конституційно-правову модернізацію системи місцевого самоврядування, формування реального та дієвого інституту місцевого самоврядування, забезпечення децентралізації публічної влади з максимальним наближенням до більшості територіальних громад та їх жителів для створення й підтримки сприятливого життєвого середовища. З огляду на ці міркування можна стверджувати про потребу науково-теоретичного і практичного осмислення та наукового аналізу проблем, пов'язаних із здійсненням муніципальної реформи за умов реалізації державної стратегії зі вступу до Європейського Союзу, а також про науково-практичну дискусію щодо вивчення правової природи і механізмів проведення муніципальної реформи, її спрямування, характеру, визначення суб'єктно-об'єктного складу, а також вирішення конкретних проблем організаційно-правового забезпечення муніципальної реформи.



Розроблення найоптимальніших шляхів імплементації європейських правових стандартів у сфері місцевого самоврядування, визначення загальних (у європейському контексті) і специфічних (національних і регіональних) характеристик даного процесу допоможе з'ясувати, наскільки факт членства в ЄС (або перспектива входження) зумовлює схожість національних систем місцевого самоврядування, їх готовність наслідувати загальноєвропейським принципам і стандартам, що також свідчить про актуальність обраної теми.

Проблеми європейського вибору України та його значення для розвитку місцевого самоврядування активно розробляються в українській науці. Питання оцінки муніципальної реформи та дослідження проблем місцевого самоврядування в Україні в умовах європейської міждержавної інтеграції представлено в працях відомих вчених у галузі конституційного і муніципального права. Опрацюваннями були не лише наукові праці вітчизняного наукового надбання, але і значний масив іноземної наукової літератури для розуміння проблем реформування місцевого самоврядування за європейськими принципами та стандартами формування ефективного місцевого самоврядування.

Наведене свідчить про актуальність розкриття вищезазначених та інших питань з метою напрацювання наукових пропозицій і рекомендацій щодо реалізації муніципальної реформи в Україні з урахуванням практичного досвіду формування ефективного місцевого самоврядування держав-членів Європейського Союзу в умовах міждержавної інтеграції.

**Зв'язок дисертаційного дослідження з науковими програмами, планами, темами.**

Дисертаційне дослідження є складовою науково-дослідної роботи відділу європейського права та міжнародної інтеграції Інституту законодавства Верховної Ради України за наступними темами: «Проблеми правового забезпечення виконання Україною міжнародних зобов'язань» (державний реєстраційний номер 0111U000578) та «Правові механізми

інтеграції України до європейського правового простору» (державний реєстраційний номер 0111U000579).

**Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій.** Зміст дисертації в цілому характеризується досить високим теоретичним і науково-методологічним рівнем вирішення поставлених завдань. За допомогою чітких визначень понять, проведеного порівняльно-правового дослідження тощо, авторці вдалося досить аргументовано висловити свою думку щодо проблемних питань, пов'язаних із формуванням науково-практичної парадигми реформування місцевого самоврядування в Україні в умовах європейської міждержавної інтеграції за загальновизнаними європейськими принципами та стандартами. Загалом, дисертація, яка виконана у формі спеціально підготовленого рукопису, і автореферат, що відображає найбільш суттєві і принципові положення дисертації, становлять цілісне і повністю завершене наукове дослідження із абсолютно чіткими висновками.

Обґрунтованість дослідження Камардіної Юлії Вікторівни визначається, передовсім, його широкою і різнобічною джерельною базою. Розробляючи власні рекомендації та пропонуючи свої визначення, авторка спирається на широкий спектр вітчизняних та зарубіжних наукових джерел, не обмежуючись при цьому суто правовими дослідженнями. Базою дослідження є праці вітчизняних та зарубіжних учених, які в діалектичній єдності зі становленням місцевого самоврядування за європейськими принципами та стандартами аналізували національний досвід утвердження дієвої та ефективної системи місцевого самоврядування. Нормативну та емпіричну основу наукового пошуку також становлять чинне законодавство України, у тому числі зарубіжне законодавство тощо. Ретельна робота з цими джерелами дозволила авторці повністю реалізувати поставлені нею у своєму дослідженні мету і завдання.

Також слід зазначити, що внутрішня форма дисертації та її логіко-сміслова архітектоніка, обумовлена чітко сформульованим планом

дослідження, визначає його як глибоко продумане системне дослідження. Усі відповідні положення викладено в дисертації логічно, послідовно та стилістично довершено. У роботі чітко виділені об'єкт і предмет дослідження. Об'єкт дослідження становлять правовідносини у сфері здійсненні муніципальної реформи в Україні та в державах-членах Європейського Союзу в умовах європейської міждержавної інтеграції. Предметом дослідження є досвід реалізації муніципальної реформи в державах-членах Європейського Союзу в умовах європейської міждержавної інтеграції та можливості його використання в Україні.

Достовірність сформульованих у дисертаційному дослідженні положень обумовлена поставленою метою та визначеними завданнями такого дослідження, які здобувачем у цілому вирішені. Так, приміром, правильний логічний порядок подачі матеріалу дозволив авторці висвітлити основні аспекти досліджуваної нею теми, побудувати достатньо переконливу систему аргументації, що відображає як предмет дослідження, так і власну авторську позицію.

Для досягнення зазначеної мети дисертанткою було поставлено велику кількість відповідних дослідницьких завдань (вісім), а саме: визначити поняття та сутність муніципальної реформи в Україні; встановити компонентний (об'єктно-суб'єктний) склад муніципальної реформи; здійснити аналіз правової регламентації муніципальної реформи в комплексі конституційно-правових і галузево-правових процесів трансформації місцевого самоврядування, виділити основні їх етапи; дослідити концептуальні основи і практику реалізації муніципальної реформи в державах-членах ЄС в умовах європейської міждержавної інтеграції; проаналізувати досвід держав-членів ЄС стосовно шляхів удосконалення організації та функціонування місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в якості перспективного напрямку муніципальної реформи в Україні; визначити правові проблеми забезпечення принципу субсидіарності в процесі реформування місцевого самоврядування в

держав-членах ЄС і можливості використання досвіду в Україні; проаналізувати основні напрямки та результати здійснення муніципальної реформи в Україні на підставі досвіду держав-членів Європейського Союзу; обґрунтувати висновки і пропозиції щодо удосконалення законодавчо-нормативного та інституційного забезпечення муніципальної реформи в Україні, особливо на етапі її практичного впровадження в умовах європейської міждержавної інтеграції.

З огляду на специфіку обраної теми дисертації, позитивним моментом вбачається запропоновані автором, Камардіною Юлією, пропозиції щодо удосконалення законодавчо-нормативного та інституційного забезпечення муніципальної реформи в Україні, особливо на етапі її практичного впровадження в умовах європейської міждержавної інтеграції.

**Наукова новизна одержаних результатів.** Використання Камардіною Ю.В. значної наукової, нормативної й емпіричної бази сприяло глибокому, різнобічному висвітленню досліджуваної проблематики, формулюванню численних висновків і пропозицій, що мають ознаки наукової новизни.

Дисертація є першим у вітчизняній теоретико-правовій науці комплексним науковим порівняльно-правовим дослідженням муніципальної реформи в Україні та державах-членах Європейського Союзу в умовах європейської міждержавної інтеграції.

Авторка вдало робить узагальнення, що поняття «муніципальна реформа» – це доволі складне, багатогранне явище, яке відображає певний рівень загальнотеоретичної правової думки, особливості стану муніципально-правової науки, стану законодавчих і концептуальних розробок з цього питання, на основі узагальнення яких можна розглянути її в різних практично-прексеологічних дискурсах і оцінити цей феномен з точки зору форми, змісту й суті.

Беззаперечно слід погодитися з баченням автора того, що муніципальна реформа за своїм змістом є комплексом організаційно-правових заходів, які призводять до суттєвих змін у системі місцевого самоврядування й

обумовлюються суспільними потребами формування за європейськими стандартами та принципами (субсидіарності й децентралізації) ефективного місцевого самоврядування з метою задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Застосування методологічних підходів до пізнання широкої емпіричної бази предмету дослідження дозволило визначити детермінанти суб'єктно-об'єктного складу муніципальної реформи. На підставі аналізу специфіки муніципальної реформи як різновиду правової реформи автор дійшов висновку про діалектичне поєднання суб'єкта й об'єкта цієї реформи: спеціальний суб'єкт – територіальна громада, спеціальний об'єкт – питання місцевого значення. Такий підхід дозволить синтезувати статичні елементи (дослідження територіальної громади як системного суб'єкта, тобто його поняття, мети створення, структури, елементів і зв'язку з органами місцевого самоврядування, механізмів функціонування та розвитку) й динамічні (процес залучення населення до вирішення питань місцевого значення), апелювати до ефективного місцевого самоврядування як до сфери надання мешканцям територіальних громад якісних публічних послуг.

Заслуговує на підтримку думка про те, що результати запозичення чи орієнтації на парадигмальний базис формування ефективного місцевого самоврядування розвинених держав-членів СС в умовах децентралізації влади, актуальним для України є досвід: східно-європейських країн (Болгарія, Польща), що передбачає комплекс заходів з організації управління на місцевому рівні, головною метою яких є поступовий перехід від адміністративної децентралізації до демократичної децентралізації, спрямований на передачу повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування, створення інституційних умов для забезпечення спроможності місцевого самоврядування; та країн Балтії (Естонія, Литва, Латвія), де було ліквідовано радянський тип організації місцевої влади і почалося формування місцевого самоврядування. Метою всього

реформування місцевої влади в країнах Балтії є наближення до європейських стандартів формування ефективного місцевого самоврядування, притаманних системам місцевого самоврядування більшості демократичних держав Західної Європи: визначення статусу місцевих органів влади в національних конституціях і законодавчих актах, реалізація положень Європейської хартії місцевого самоврядування, розмежування повноважень державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, запровадження принципів субсидіарності та повсюдності місцевого самоврядування; підвищення рівня прозорості й ефективності в управлінні публічними фінансами, відповідні зміни міжбюджетних відносин; надання якісних послуг населенню.

Вартий уваги аналіз нормативно-правових актів, що впливають на забезпечення муніципальної реформи в Україні, особливо на етапі її практичного впровадження в умовах європейської міждержавної інтеграції. Необхідним є удосконалення законодавства за такими напрямками: формування нової територіальної основи для діяльності органів влади на рівні громад і районів; забезпечення подальшої децентралізації та передачі повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування, розмежування їх за принципом субсидіарності; створення належної ресурсної бази для здійснення повноважень органів місцевого самоврядування; упорядкування системи державного контролю та нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування; розвиток форм прямого народовладдя: виборів, референдумів.

Заслуговує на підтримку позиція автора, що під впливом європейських стандартів місцевого самоврядування чинне українське законодавство у сфері правового забезпечення здійснення муніципальної реформи трансформується за допомогою міжнародно-правових і національних способів впровадження, які полягають: по-перше, у створенні умов для належної імплементації та гармонізації європейських стандартів місцевого самоврядування; по-друге, в можливості їх впливу на виконання

міжнародних зобов'язань, зокрема реформування місцевого самоврядування за європейськими стандартами.

Комплексне науково-практичне дослідження змісту впливу європейських правових стандартів дозволяє стверджувати, що воно є одним із проявів процесів у сфері місцевого самоврядування, а наслідками цих процесів є проведення системних, структурних, функціональних та організаційних реформ систем організації влади на місцях. Не зважаючи на інтеграційний процес у ЄС щодо спільного міждержавного обрання вектору регулювання в сфері місцевого самоврядування, кожна держава обирає власний шлях реформування місцевого самоврядування, тобто залишає за собою беззаперечне пріоритетне право обрання конкретної політики в окремо взятій сфері, зберігаючи свою незалежність та суверенність у вирішенні внутрішньодержавних питань.

Загалом наукова новизна, поза сумнівами, визначається сучасною постановкою проблеми, дослідженням нових ідей та тенденцій в аспекті теми дисертації. В роботі дістали подальший розвиток раніше проаналізовані положення, а також сформульовані нові наукові тези і висновки, які запропоновані автором особисто і винесені нею на захист.

**Повнота викладу одержаних результатів.** Результати наукового пошуку знайшли відбиття у 9 наукових статтях, опублікованих у фахових виданнях, затверджених Міністерством освіти і науки України, у 1 науковій статті, опублікованій у зарубіжному періодичному виданні, а також у тезах 8 доповідей і наукових повідомлень, оприлюднених на наукових конференціях.

Зміст автореферату повною мірою відображає основні положення дисертаційного дослідження. Висновки, пропозиції і рекомендації, що містяться у дисертації, мають безперечне теоретичне і практичне значення та можуть бути використані:

- у науково-дослідній сфері – положення та висновки дисертації можуть бути основою для подальших досліджень проблем реалізації та правового забезпечення муніципальної реформи в Україні на основі досвіду



реформування місцевого самоврядування в державах-членах Європейського Союзу;

- у правозастосовній діяльності – в результаті проведеного дослідження сформульовані системні пропозиції щодо подальшої успішної реалізації муніципальної реформи в Україні в умовах європейської міждержавної інтеграції, зокрема розроблення та прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших нормативно-правових актів, якими передбачено закласти правові основи побудови системи місцевого самоврядування в Україні на принципах і нормах Європейської Хартії місцевого самоврядування;

- у навчальному процесі – у процесі підготовки навчальних матеріалів з дисциплін «Конституційне право України», «Муніципальне право», «Конституційне право зарубіжних країн», «Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні».

**Дискусійні положення та зауваження до дисертації.** Водночас, як і при дослідженні будь-якої складної і нової проблематики, в зазначеному дисертаційному дослідженні містяться дискусійні положення, які можуть стати підґрунтям наукової дискусії і напрямами подальшої розробки даної проблеми.

1. Слід зауважити, що вивчення конституційно-правового досвіду становлення та розвитку інституту місцевого самоврядування, яке функціонує в державах-членах європейських міждержавних інтеграційних об'єднань, виявлення закономірностей його розвитку виводять на якісно новий рівень науку конституційного та муніципального права, що концептуально супроводжує та забезпечує, а також досліджує системний комплекс найважливіших суспільних відносин, які виникають між людиною, територіальною громадою і державою. Тому проведення в Україні широкомасштабної реформи місцевого самоврядування та реформи адміністративно-територіального устрою має відбуватися на засадах і принципах європейських стандартів.

Дисертантці під час свого дослідження доцільно було б також звернутися до правової природи європейських принципів та стандартів побудови місцевого самоврядування, які можуть бути використані для впровадження найбільш прийнятної моделі місцевого самоврядування в Україні, зокрема розглянути питання щодо змістовних характеристик даного процесу.

2. Дисертанткою у підрозділі 1.1 «Поняття та сутність муніципальної реформи в Україні» аналізуються підходи до розмежування термінів «реформа» і «модернізація» як певний процес оновлення або створення нових інституцій, які створюють умови для перетворення міжлюдських стосунків у сфері політичних, правових, економічних, суспільних відносин на сучасних засадах визнання принципів демократії, верховенства права та прав людини, ринкової економіки, соціальної держави, усталених міжнародних норм співіснування країн. Автор вважає, що не варто ототожнювати поняття «реформа» з таким поняттям, як «модернізація», на думку авторки «модернізація» це процес, який здійснюється за допомогою проведення реформ і інновацій. Реформування місцевого самоврядування безпосередньо пов'язано з модернізацією системи місцевого самоврядування. Цей взаємозв'язок детерміновано співвідношенням місцевої влади та системи місцевого самоврядування.

Відтак виникає логічне запитання, чим різняться на думку дисертантки між собою розглянуті терміни, а саме «реформа» і «модернізація».

3. У підрозділі 2.1 «Концептуальні основи і практика реалізації муніципальної реформи в країнах-членах Європейського Союзу в умовах європейської міждержавної інтеграції» автор зазначив, що удосконалення національного законодавства у сфері місцевого самоврядування кожної держави-члена ЄС відбувається під впливом європейських правових стандартів місцевого самоврядування, що є закономірним і планомірним процесом. Комплексне науково-практичне дослідження змісту впливу європейських правових стандартів дозволяє стверджувати, що воно є одним

із проявів змін у сфері місцевого самоврядування, а наслідками цих процесів є проведення системних, структурних, функціональних і організаційних реформ систем організації влади на місцях.

З цього приводу виникає логічне запитання щодо механізму реалізації системних, структурних, функціональних і організаційних реформ систем організації влади на місцях у державах-членах Європейського Союзу в умовах європейської міждержавної інтеграції, порівнюючи, систематизуючи та утверджуючи позитивні та негативні тенденції їх утілення в Україні.

Водночас, наведені зауваження у певній мірі є дискусійними, такими, що покликані стимулювати подальший розвиток авторкою досліджуваної проблематики. А відзначені позитивні моменти дисертаційного дослідження надають можливість зробити висновок, що дисертація Камардіною Ю.В. є завершеним самостійним теоретико-правовим дослідженням, в якому актуалізовані і розроблені важливі у теоретичному та практичному відношенні проблеми юридичної науки і практики, осмислення яких сприяє подальшому вивченню правової природи та механізмів проведення муніципальної реформи, її спрямування, характеру, визначення суб'єктно-об'єктного складу реформи, а також вирішення конкретних проблем організаційно-правового забезпечення муніципальної реформи.

**Загальний висновок.** Дисертаційна робота виконана на високому теоретичному рівні, матеріал дисертації викладено в логічній послідовності, усі висновки отримали необхідну і достатню теоретичну аргументацію та є методологічно обґрунтованими.

Автореферат дисертації повністю відображає основні положення роботи, актуальність, завдання й наукову новизну дослідження, його теоретичну\* і практичну значущість, апробацію положень дисертації. Кількість зазначених в авторефераті публікацій відповідає встановленим нормативним вимогам.

За своїм змістом і загальною спрямованістю дисертаційне дослідження Камардіної Ю.В. відповідає обраній нею спеціальності 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право».

На підставі викладеного можна зробити висновок, що дисертація Камардіної Юлії Вікторівни на тему: «Муніципальна реформа в Україні та державах-членах Європейського Союзу в умовах європейської міждержавної інтеграції: порівняльно-правове дослідження», подана на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, є самостійним завершеним науковим дослідженням, в якому отримані нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності мають істотне значення для розвитку науки конституційного та муніципального права, повністю відповідає вимогам 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, доцент,

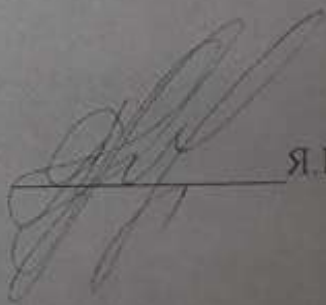
завідувач кафедри права,

факультету фінансів, обліку,

лінгвістики та права,

Луцького національного

технічного університету

  
Я.І. Ленгер

