

ВІДГУК

офіційного опонента – кандидата юридичних наук, доцента Фрідманського Романа Михайловича на дисертаційну роботу Камардіної Юлії Вікторівни на тему «Муниципальна 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; муниципальне право

Актуальність теми дисертаційного дослідження обґрунтовується посиленням локальної демократії як першооснови функціонування демократичної, правової та соціальної держави, що є запорукою всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання мешканцям територіальних громад якісних публичних послуг. Сучасні процеси формування ефективного місцевого самоврядування в Україні обумовлені цілим комплексом обставин, пов'язаних з сучасним процесом європейської міждержавної інтеграції, що знайшло своє формально-юридичне відображення у положеннях Угоди про асоціацію між Україною та ЄС щодо підстав і цінностей внутрішньодержавних трансформацій системи місцевого самоврядування з урахуванням, зокрема таких принципів, як стабільність і дієвість демократичних інституцій, верховенство права та повага до прав людини й основоположних свобод.

Основним завданням політико-правових перетворень, що відбуваються в Україні, є формування ефективного місцевого самоврядування, яке визнається і гарантується в Україні відповідно до Конституції України (ст. 7 Конституції України). Для вирішення цього завдання відбувається реформування місцевого самоврядування як перманентний поетапний процес – від створення спроможних територіальних громад через поетапне проведення муниципальної реформи, до подальшого стійкого вдосконалення системи місцевого самоврядування. Цей процес, що триває більше 28 років, не завершився, проблеми у сфері місцевого самоврядування не вирішено, обставини сучасний етап місцевих перетворень у

Інститут економіки
Верховної Ради України
№ 404
08.05.2020 р.

сфері місцевого самоврядування ознаменувався такою важливою подією, як прийняття у 2014 році Кабінетом Міністрів України «Концепції про реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади», що можна охарактеризувати як старт нового етапу реформування системи місцевого самоврядування в Україні.

Наведене свідчить про актуальність розкриття вищезазначених та інших питань з метою напрацювання наукових пропозицій і рекомендацій 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.

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.
Ознайомлення зі змістом дисертаційної роботи та автореферату дозволяє стверджувати, що запропоновані автором наукові положення, сформульовані висновки та рекомендації характеризуються достатньо високим рівнем обґрунтованості та достовірності, що підтверджується ретельним вивченням і глибоким аналізом національних і зарубіжних наукових джерел, вітчизняної та міжнародної нормативних баз за проблемами модернізації сучасних систем місцевого самоврядування, що спричинило проведення муніципальних реформ як у багатьох державах-членах Європейського Союзу, так і в Україні, що стало початком впровадження у сфері місцевого самоврядування нових правових стандартів, серед

яких формування ефективного місцевого самоврядування на засадах децентралізації та субсидиарності.

Як позитивний момент цієї праці слід відмітити запропоновані автором, Камардиною Юлією, зміни до низки законодавчих актів, які повинні закласти правові основи побудови системи місцевого самоврядування в нашій країні на принципах і нормах Європейської Хартії місцевого самоврядування, а також розвивати основи правові ідеї і принципи Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Заслуговує на позитивну увагу твердження автора дисертації, що муніципальна реформа в системному вдосконаленні місцевого самоврядування передбачає послідовну реалізацію взаємопов'язаних і взаємообумовлених заходів з метою створення умов для розвитку територіальної громади як однієї з форм участі населення у здійсненні місцевого самоврядування та підвищення вкладу територіальної громади в соціально-економічний розвиток держави.

Окрім цього, варто звернути увагу на обґрунтованість у дисертації тлумачення змісту поняття «муніципальна реформа», який відображає процес кардинальної, часто тривалої за часом трансформації змісту та форм відповідних сторін суспільного життя на місцевому рівні, муніципально-правових інститутів, окремих структур системи місцевого самоврядування не порушуючи при цьому їхніх принципових засад.

Основні наукові положення, висновки і пропозиції, викладені у дисертації, є теоретично обґрунтованими, що забезпечується застосуванням раціональної сукупності сучасних загальнонаукових та спеціальних методів і прийомів наукового пізнання, а саме: діалектичного, структурно-функціонального, формально-логічного, прогностичного та ін. Зазначені методи застосовувались у взаємозв'язку та взаємозалежності, що обумовило всебічність, повноту й об'єктивність отриманих наукових результатів.

Вданий вибір методів дослідження, аналіз і синтез наукової літератури, нормативно-правових актів та узагальнення отриманої інформації з метою

дослідження теоретико-правових засад правового інтересу, дозволили успішно розв'язати визначені завдання.

До прикладу, з використанням логіко-семантичного методу було поглиблено понятійний апарат, зокрема вироблено авторський підхід до розуміння поняття «муниципальна реформа», що призвело до розуміння сутності, напрямів та тенденцій реалізації муніципальної реформи в сучасній Україні (підрозділи 1.1); структурно-функціональний метод застосовано для аналізу взаємозв'язку таких правових категорій, як «конституційна реформа», «адміністративна реформа», «адміністративно-територіальна реформа» та «муниципальна реформа», що в свою чергу вимагає утворення міцного методологічного фундаменту інституціоналізації та конституювання суф'єктно-об'єктного складу місцевого самоврядування як комплексу системи явищ і процесів в контексті муніципальної реформи (підрозділи 1.1, 1.2); історико-правовий метод застосовувався для з'ясування особливостей проведення муніципальних реформ в Україні та державах-членах ЄС протягом різних конкретно-історичних етапів їх розвитку (підрозділи 1.3, 2.1); порівняльно-правовий метод дозволив проаналізувати законодавство в сфері місцевого самоврядування 28 (двадцяти восьми) держав-членів Європейського Союзу, враховуючи тип правової системи, до якої вони належать, використовувався для виявлення схожого та відмінного, позитивного й негативного досвіду організації та функціонування місцевого самоврядування в державах-членах ЄС в умовах європейської міждержавної інтеграції та визначення на основі цього досвіду перспективних напрямів муніципальної реформи в Україні (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3); для осягнення внутрішньої логіки реформи на основі порівняння особливостей муніципальної реформи на кожній стадії її реалізації та виокремлення на підставі цього загальних закономірностей та напрямів її здійснення застосовувався формально-юридичний метод (підрозділ 3.1); за допомогою прогностичного методу були визначені напрями, результати та перспективи реалізації муніципальної реформи в Україні на основі позитивного досвіду держав-членів Європейського Союзу (підрозділи 3.1, 3.2).

Теоретичним підґрунтям роботи стали наукові праці відомих вчених у галузі конституційного і муніципального права, інших галузевих правових наук, у тому числі зарубіжних, в роботах яких визначаються питання та механізми організації та проведення муніципальних реформ, де акцент зроблено на причинах, результатах і наслідках перетворень в системі місцевого самоврядування конкретної країни. Нормативним підґрунтям наукового дослідження стали Конституція України, Європейська Хартія про місцеве самоврядування, нормативно-правові акти Верховної Ради України й Кабінету Міністрів України, а також законодавство окремих зарубіжних країн.

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що ця дисертація є першим комплексним науковим дослідженням теоретичних і практичних проблем щодо реалізації муніципальної реформи в Україні з урахуванням практичного досвіду формування ефективного місцевого самоврядування держав-членів Європейського Союзу в умовах міждержавної інтеграції. Це, у свою чергу, дозволило обґрунтувати низку нових теоретичних положень, опрацювати практичні рекомендації і пропозиції з досліджуваних питань і запропонувати авторський погляд на процес реформування місцевого самоврядування в Україні з урахуванням досвіду держав-членів ЄС.

1. Авторкою досить вдало встановлено, що «муніципальна реформа» – це доволі складне, багатогранне явище, яке відображає певний рівень як загальнотеоретичної правової думки, так і особливості стану муніципально-правової науки, стану законодавчих та концептуальних розробок з цього питання, на основі узагальнення яких можна розглянути її у різних практично-прикладних дискурсах і оцінити цей феномен з точки зору форми, змісту і суті.

2. Визначено основні ознаки муніципальної реформи: 1) має конкретний юридичний зміст, що становить удосконалення, трансформацію та модернізацію суб'єкта та об'єкта реформи; 2) має мету – поліпшення якості життя населення, цивільного зміцнення основ місцевого самоврядування, вдосконалення форм і методів діяльності. Запропоновані муніципальною реформою нововведення спрямовані на забезпечення розвитку суспільства, тобто вона виступає як прояв загальної тенденції

до прогресу у суспільному житті кожної людини; 3) муніципальна реформа повинна мати характер поступального, поетапного, еволюційного процесу, тобто проводитися не як разовий захід, а як система заходів (для кожного заходу визначено мету і завдання, терміни, відповідальні виконавці), не знищуючи позитивних рис існуючої системи місцевого самоврядування, але серйозно змінює і вдосконалює її структуру в цілому і окремі інститути; 4) муніципальна реформа – це цілеспрямований процес, який має волевий характер активних дій спрямованих на вдосконалення всіх елементів системи місцевого самоврядування; 5) муніципальна реформа має хронологічні рамки.

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

4. Варта уваги думка авторки про те, що: 1) у формально-юридичному розумінні, «концепція» муніципальної реформи – це базовий документ, з урахуванням якого будуть розроблятися нормативні правові акти в сфері місцевого самоврядування з метою найповнішого забезпечення прав та законних інтересів територіальної громади; 2) у практично-праксеологічному (прикладному) прояві «концепція» муніципальної реформи являє собою систему заходів, спрямованих на реалізацію довгострокових пріоритетів, цілей, завдань, напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування.

5. Акцентовано увагу, що муніципальна реформа в системному вдосконаленні місцевого самоврядування передбачає послідовну реалізацію взаємопов'язаних і взаємообумовлених заходів з метою створення умов для розвитку територіальної

громади як однієї з форм участі населення у здійсненні місцевого самоврядування та підвищення вкладу територіальної громади в соціально-економічний розвиток держави.

6. Заслужовує на підтримку думка авторки стосовно того, що досягнення мети муніципальної реформи не можливе без комплексного та системного правового забезпечення реформування місцевого самоврядування, яке принципово повинно бути засновано на ідеології цілісності та якісно новому алгоритмі конституційно-правового регулювання правовідносин у сфері місцевого розвитку. Для досягнення мети муніципальної реформи, авторка запропонувала виокремити такі рівні правового забезпечення муніципальної реформи: 1) перший рівень характеризує інституційні перетворення, які пов'язані з системними реформами місцевого самоврядування, що в свою чергу повинні призвести до внесення необхідних змін до чинної Конституції; 2) другий рівень характеризується законодавчо-спеціалізованими перетвореннями в сфері місцевого самоврядування, що призводять до прийняття нової редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про центральні органи виконавчої влади» та іншого спеціалізованого законодавства, відсутність якого унеможливає повноцінне та ефективне функціонування системи місцевого самоврядування; 3) третій рівень характеризується законодавчо-галузевими перетвореннями, що опосередковано зачіпають сферу місцевого самоврядування, які пов'язані із внесенням змін до законодавства у сферах бюджетної, податкової, земельної політики, охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення, житлово-комунального господарства, цивільного захисту.

Повнота викладу одержаних результатів. Усі основні наукові ідеї, положення та висновки дисертації повною мірою є апробованими, доступними широкому науковому загалу. Вони оприлюднені авторкою в сімнадцятих наукових публікаціях, опублікованих у вітчизняних та зарубіжних наукових фахових виданнях, репрезентовані на науково-практичних конференціях.

Узагальнюючи наведене, можна констатувати, що дисертація Камаріної Юлії Вікторівни виконана на високому науковому рівні, про що свідчать чітко

сформульовані ключові проблеми дослідження, високій ступеню обґрунтованості та достовірності наукових положень та висновків, зроблених у ньому, наукова новизна та практична значимість цілого ряду одержаних результатів.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що положення та висновки, сформульовані в дисертаційній роботі мають теоретичне і практичне значення. Отримані результати 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. Загалом позитивно оцінюючи дисертаційну роботу Камардіної Юлії Вікторівни, водночас вважаємо за необхідне звернути увагу на деякі питання, які могли б слугувати предметом подальших наукових досліджень чи певної дискусії під час публічного захисту.

1. У підрозділі 1.1 «Поняття та сутність муніципальної реформи в Україні» дисертанткою було зазначено, що взаємозв'язок муніципальної реформи з конституційною, адміністративною та адміністративно-територіальною реформами вимагає утворення міцного методологічного фундаменту для реформування місцевого самоврядування, яке забезпечуватиме ефективну діяльність органів місцевого самоврядування та надання якісних послуг громадянам – членам відповідних територіальних громад.

Проте, автором не достатньо чітко було встановлено узгодженість із заходами щодо проведення конституційної та адміністративної реформи, а також реформи адміністративно-територіального устрою, оскільки предметне перетинання реформ у сфері місцевого самоврядування призводить до трансформації змісту та форм відповідних суспільних відносин на локальному рівні. Тому автору потрібно було б більше сконцентруватись на з'ясуванні предметного відокремлення конституційної, адміністративної та адміністративно-територіальної реформами від предмету муніципальної реформи.

2. Автором приведена робоча гіпотеза визначення поняття муніципальної реформи як певного виду правової реформи, певного комплексу організаційно-правових заходів, які призводять до суттєвих змін у системі місцевого самоврядування.

Однак не розглядалося хоча б на теоретичному рівні питання можливості законодавчого закріплення та здійснення офіційного тлумачення законодавчим органом держави поняття «муніципальна реформа».

3. Автором не проведений аналіз можливих інституційних перетворень, які пов'язані з системними реформами місцевого самоврядування, що в свою чергу повинні призвести до внесення необхідних змін до чинної Конституції України. Тому дисертанту слід пояснити свою позицію щодо цієї проблеми.

4. Автор не достатньо чітко висловив своє бачення створення дієвого місцевого самоврядування в умовах проголошеного Конституцією України принципу його самостійності, що є, як і раніше, одним із ключових і найбільш актуальних на сьогоднішній день питань. Звісно ж, що вирішення цього питання можливе лише тільки після чіткого конституційного визначення правової природи місцевого самоврядування.

Учас відок чого, автору потрібно сформулювати мети та способи побудови ефективного місцевого самоврядування, яке буде діяти в інтересах і громадянського суспільства, і держави одночасно.

Висловлені зауваження мають переважно дискусійний характер та не здійснюють суттєвого впливу на високий рівень виконаного дисертаційного

дослідження. Вони мають на меті запросити здобувачку до наукової дискусії та сприяти подальшому науковому пошуку. Теоретичні результати й наукові положення, які містяться в даній дисертації, характеризуються єдністю змісту і свідчать про особистий вклад дисертантки в науку муніципального права.

Крім того, висловлені зауваження не ставлять під сумнів значимість роботи, достовірність її висновків, наукову новизну та вагомість одержаних результатів з урахуванням фундаментальності проблематики. Необхідно визнати, що у дисертаційному дослідженні Камардіної Юлії Вікторівни здійснено теоретичне узагальнення і запропоновано нове вирішення важливої наукової проблеми, яка полягає в тому, щоб на підставі аналізу чинного законодавства України, а також теоретичного осмислення наукових праць вітчизняних і зарубіжних учених, які розглядали питання та механізми організації та проведення муніципальних реформ, встановити особливості реформування місцевого самоврядування як в державах-членах ЄС так і в Україні, та на підставі цього розробити і сформулювати низку висновків і пропозицій щодо удосконалення законодавчо-нормативного та інституційного забезпечення муніципальної реформи в Україні, особливо на етапі її практичного впровадження в умовах європейської міждержавної інтеграції.

Отримані авторкою дисертації нові науково обґрунтовані результати в сукупності розв'язують конкретну наукову проблему - комплексного порівняльно-правового дослідження теоретичних аспектів та практичної реалізації муніципальної реформи в Україні та державах-членах ЄС в умовах європейської міждержавної інтеграції.

Висновок. 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 науковообґрунтовані 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 автором
здусуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за
спеціальністю 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право».

Клю.п., доцент, доцент кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства,
юридичного факультету,

ДВНЗ «Ужгородський національний університет» Р.М. Фрідманський

