

Спеціалізованій вченій раді
спеціалізованої вченої ради
Д 41.086.01 Національного
університету «Одеська юридична
академія»
65009, м. Одеса, вул. Фонтанська
дорога, 23

**ВІДГУК
ОФІЦІЙНОГО ОПОНЕНТА**

**кандидата юридичних наук Орловського Олексія Сергійовича
на дисертацію Назарка Аркадія Тимофійовича
«Міське самоврядування в Україні», поданої на здобуття
наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності
12.00.02 - конституційне право; муніципальне право**

Дисертація Назарка Аркадія Тимофійовича присвячена актуальній та недостатньо дослідженій у вітчизняній науці конституційного права – проблематиці комплексного аналізу міського самоврядування та напрацювання наукових і практичних рекомендацій щодо перспектив введення цього конституційно-правового інституту в Україні.

Актуальність теми дослідження обумовлена тією обставиною, що вирішальним фактором у вирішенні проблем сучасної держави є ефективне місцеве самоврядування, яке є невід’ємною ознакою будь-якої демократичної країни. Невипадково вдосконалення системи організації місцевої влади, інституціоналізованих у муніципальній та адміністративно-територіальній реформах визнано на державному рівні стратегічним пріоритетом, що, в свою чергу, передбачає його належне правове забезпечення. Особливе місце в цьому процесі, без сумніву, має відігравати міський рівень територіальної організації

нашої країни, де зосереджено чималі ресурси: людські, економічні, культурні, інтелектуальні тощо. Однак до цього часу в Україні не отримала не тільки законодавчого закріплення, а й не стала предметом глибокого наукового правового дослідження низка питань, без вирішення яких важко очікувати прогнозованих змін у засадах функціонування механізму залучення великого потенціалу міст в напрямку вирішення місцевих проблем, підвищення рівня життя городян і країни в цілому.

Актуальність теми підтверджується також тим, що роботу виконано відповідно до цільової комплексної програми в рамках науково-дослідної роботи Національного університету «Одеська юридична академія» за темою «Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку української державності та права» (державний реєстраційний номер 01106U000671).

Метою дисертаційного дослідження є характеристика правової природи та закономірностей розвитку міського самоврядування, вироблення пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства.

Відповідно до поставленої мети сформульовані завдання роботи. Вони логічно пов'язані між собою, а їх вирішення дозволяє досягти визначеної у роботі мети та розкрити тему дослідження.

Коректне визначення мети, постановка наукових завдань, вірне виділення об'єкта та предмета дослідження, застосування необхідної методологічної бази та володіння засобами наукового пізнання надали авторці роботи можливість одержати результати, які характеризуються повнотою та достовірністю, а також пройшли апробацію на засіданні кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія», міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях.

Дисертація складається із вступу, трьох розділів, що нерозривно пов'язані між собою, висновків та списку використаних джерел.

Дисертант вдало побудував структуру дослідження. Розглянувши спочатку теоретичні та історичні засади дослідження міського самоврядування, автор перейшов до аналізу сучасного стану конституційно-правових основ міського

самоврядування (розділ II). Логічним завершенням роботи стало представлення авторського бачення особливостей конституційно-правової регламентації статусу і повноважень суб'єктів міського самоврядування (розділ III).

Достовірність і обґрунтованість наукових положень дисертації досягнута за рахунок комплексного застосування різноманітних методів дослідження, а також опрацювання значного масиву законодавства України, вітчизняної та зарубіжної літератури. Слід окремо відмітити вагому джерельну базу дослідження: список використаних джерел складається із 287 найменувань.

Наукова новизна, оцінка обґрунтованості наукових положень дисертації та їх достовірності. Новизна наукових положень дисертаційного дослідження Назарка А.Т. полягає в тому, що це одне з перших монографічних досліджень проблем міського самоврядування в Україні.

Назарко А.Т. здійснив науковий системний аналіз наявних теоретичних поглядів щодо сутності, змісту та чинників правового регулювання міського самоврядування, а також запропонував шляхи щодо вдосконалення правового регулювання в цій сфері.

Серед найбільш значущих результатів новизни дослідження, зокрема, можна відзначити:

1) тезу про те, що з'ясовано поняття та зміст міського самоврядування, яка полягає в діяльності держави щодо стимулювання інноваційної діяльності, що визначається автором як гарантовані Конституцією і законами право і реальна здатність територіальної громади міста самостійно та під власну відповідальність вирішувати безпосередньо або через представницькі та інші органи місцевого самоврядування питання місцевого значення в межах закону та в інтересах територіальної громади. Основними ознаками міського самоврядування автор при цьому вважає: 1) спеціальний суб'єкт, яким є міське населення, що складає міську територіальну громаду; 2) особливе місце в демократичному управлінні суспільством і державою; 3) спеціальний об'єкт управління – питання місцевого значення; 4) самостійність, яка гарантується державою; 5) відповідальність органів та посадових осіб міського

самоврядування перед населенням; 6) міський профіль організації території; 7) особливості традицій і побуту міського населення; 8) самодостатність і самоврядність міських поселень (с. 62);

2) висновок автора про те, що міста мають різну здатність щодо рішення питань місцевого значення: у найкрупніших міст є значно більш потужний не тільки матеріально–технічний і економічний потенціал, а і адміністративний ресурс. В той же час можливості невеликих міст дуже обмежені, але при цьому, конституційно-правові засади побудови системи публічної влади міст України, незалежно від їх розміру, регулюються нормами одного Закону – Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а функції, які вони повинні виконувати, відповідно до цього Закону, – тотожні. Констатовано, що підходи до правового регулювання місцевого самоврядування в містах, що використані в Україні недостатньо враховують об'єктивні класифікаційні критерії та характеристики, що відображається в підходах до типології та до правового регулювання особливостей організації місцевого самоврядування в містах (с. 57);

3) обґрунтування необхідності визнання, сприйняття і використання українським законодавцем та органами міського самоврядування принципів Європейської Декларації міських прав та Європейської Хартії міст, що дозволить більш чітко систематизувати повноваження рад міського рівня, визначити межі їх компетенції, розширивши при цьому сферу відповідальності місцевої влади, а також уніфікувати «питання місцевого значення», які є основним об'єктом місцевої демократії та не знайшли своєї конституційної регламентації. Іншим напрямом імплементації цих міжнародних документів автор бачить у регламентації місцевого життя у статутах міських територіальних громад (с. 72);

4) критичний аналіз практики, що мала місце у законодавчій діяльності щодо ініціювання прийняття законів щодо окремих категорій міст або окремих міст, та висновок про неприпустимість спроба охопити в законі різноманітні суспільні відносини (конституційні, цивільні, господарські, фінансові,

бюджетні, банківські тощо), які регулюються відповідними галузями права, що не є типовим для національної системи законодавства, де застосовується принцип галузевого регулювання. До того ж у вказаних законопроектах робиться спроба урегулювати ті відносини, які вже урегульовані іншими законами і за відсутності жодних конституційних підстав пропонується встановити відмінні, зокрема, преференційні або, навіть, корупційні норми для окремих міст (с. 75-77);

5) виокремлення у територіальній основі міста внутрішньої та зовнішньої складових, що в цілому відповідає сучасним спробам вирішити проблеми реалізації на практиці принципу повсюдності місцевого самоврядування, а стосовно міст, особливо великих, може сприяти вдосконаленню взаємодії міст з оточуючими їх населеними пунктами, що складають міську агломерацію (с. 84-90);

Робота містить й інші позитивні висновки, відображені в дисертації та авторефераті.

Практична значимість результатів дослідження визначається пропозиціями щодо вдосконалення конституційно-правового законодавства. Сформовані дисертантом пропозиції можуть бути використані суб'єктами законодавчої ініціативи, органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, вченими та викладачами вищих навчальних закладів.

Поряд з викладеним, окремі положення дисертації є такими, що сприймаються неоднозначно, видаються суперечливими або потребують додаткового обґрунтування.

1. На с. 122 дисертант пише, що у структурно-організаційному плані міське самоврядування включає такі елементи: територіальну громаду – первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що може безпосередньо вирішувати будь-які питання, віднесені чинним законодавством до його відання; місцеву раду – представницький орган місцевого самоврядування; голову – головну посадову особу місцевого самоврядування; виконавчі органи місцевої ради; органи самоорганізації населення. Однак надалі основну увагу

зосереджує фактично на трьох суб'єктах – територіальній громаді, міських радах та міському голові. Проголошений у вступі системний підхід, визнання дисертантом міського самоврядування як системоутворюючого елементу логічно передбачав би і аналіз якомога більшої кількості елементів системи міського самоврядування. Але, на жаль, зокрема статус та особливості організації діяльності органів самоорганізації населення фактично залишилися по за увагою дисертанта.

2. На с. 189-190 дисертант констатує, що підпорядкування і повна залежність керівників відділів та управлінь від сільського, селищного, міського голови призводить до того, що виконком, який у своїй переважній більшості складається з цих посадових осіб, не виконує поставлених перед ним завдань, а принцип колегіальності, основний для виконкому, діє лише формально.

Крім того, місцеві ради позбавлені самостійності у вирішенні питань про систему та структуру власних виконавчих органів. З одного боку, це є визначене законом невід'ємне право рад, але з іншого – наявна бюджетна система України не дозволяє радам його належним чином реалізувати. До порушення принципу організаційної самостійності призводить наявний порядок оплати праці службовців органів місцевого самоврядування.

Тому для подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні доцільно змінити теперішній порядок визначення системи виконавчих органів місцевою радою, адже закріплене за сільськими, селищними, міськими радами право щодо самостійного формування власних виконавчих органів на практиці належним чином не реалізується.

При цьому навіть якщо припустити, що ситуація в усіх радах та виконкомх є такою, як визначено автором в роботі, потрібно було би зробити припущення щодо можливих шляхів подолання проблемної ситуації.

3. Вельми цікавим є аналіз світових та вітчизняних моделей міського самоврядування, який засвідчив, що практика ліквідації районних рад є суто вітчизняним феноменом, в той час як у зарубіжних країнах незалежно від моделі міського управління (централізованої, децентралізованої чи

дуалістичної), район як правило зберігається у якості базової ланки місцевого самоврядування у місті. Автором висунуто припущення, що врахування європейського досвіду міського самоврядування дозволить забезпечити реалізацію ключового принципу регіональної політики Європейського Співтовариства – принципу субсидіарності. Оптимальною моделлю організації міського самоврядування у великих містах, на думку дисертанта, є поєднання традиційної представницької та виконавчої влади на рівні міста з мережею спеціалізованих виконавчих органів у районах міста з метою недопущення порушення діяльності цілісного механізму функціонування міст України. При цьому забезпечення належного представництва жителів міста може бути забезпечено збільшенням кількісного складу міської ради та сприянням створенню органів самоорганізації населення.

Але це дослідження, по суті, виглядає відірваним від інших висновків роботи з урахуванням того, що в дисертації не визначено, які засоби правового регулювання, управлінського впливу чи загальні напрями можна використати в умовах сьогодення для побудови ефективної системи міського самоврядування у містах з районним поділом.

4. Як для дисертаційної роботи уявляється недостатнім формулювання загальних пропозицій до удосконалення законодавства по за визначення змісту конкретних статей законодавчих актів та підготовки відповідних редакційних правок. Зокрема, це стосується пропозицій щодо: а) конкретизації повноважень міської ради по розгляду місцевих ініціатив шляхом прийняття проекту рішення за основу у повному обсязі або частково, відхилення або направлення проекту рішення на доопрацювання із обов'язковою участю членів ініціативної групи та внесенням проекту рішення на пленарне засідання міської ради б) визначення переліку питань, з яких обов'язковим є проведення громадських слухань; в) обов'язкової участі членів ініціативної групи на засіданні органів міського самоврядування щодо розгляду рішення громадських слухань; г) обов'язкового оприлюднення та надання ініціатору громадських слухань рішення органів місцевого самоврядування (с. 196).

5. В роботі зустрічаються окремі неточності та слабо аргументовані положення. Наприклад, на с. 82 про те, що як варіант можлива розробка типових статутів для невеликих міст (до 50-ти тис. чол.), середніх (до 300-т тис. чол.), великих (більше 1 млн. чол.) . Чим обґрунтована саме така класифікація, незрозуміло.

На с. 171 дисертант висуває загальні пропозиції деталізувати основні засади взаємодії окремих елементів місцевого самоврядування, у тому числі сільського, селищного, міського голови та місцевої ради. З метою забезпечення легітимності взаємодії сільського, селищного, міського голови з депутатським корпусом ради, на думку дисертанта, необхідно зафіксувати в статутах і регламентах місцевих рад основні принципи, правила та процедури такої взаємодії при вирішенні спірних питань та розв'язанні конфліктних ситуацій. На думку автора доцільно також передбачити залучення посередників до розв'язання деструктивних конфліктів тощо. Але надалі в роботі не конкретизовано можливий зміст норм, направлених на вирішення цих проблем.

Проте, висловлені зауваження характеризують складність дослідженої проблеми, мають дискусійний характер, та не впливають на загальну позитивну оцінку наукового дослідження, новизну та достовірність результатів дисертації. Наведені зауваження мають бути спрямовані на подальше поглиблення проведеної А.Т. Назарко дослідницької роботи.

Представлена на відгук дисертація є ґрунтовним науковим дослідженням, що свідчить про вирішення важливої проблеми в науці конституційного та муніципального права з питань правового забезпечення та здійснення міського самоврядування в Україні.

Дисертація відповідає профілю спеціальності 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право, її основні тези, принципові положення та висновки відображено у 24 наукових працях, в т.ч. у 9 українських наукових фахових виданнях та 1 зарубіжному науковому виданні з юридичних наук. Зауважень стосовно повноти викладення матеріалів дисертаційного дослідження в опублікованих працях немає. Оформлення дисертації не викликає зауважень.

Автореферат повністю відповідає змісту дисертації, відображає основні її положення та результати дослідження.

Вважаю, що дисертація Назарка Аркадія Тимофійовича «Міське самоврядування в Україні» є завершеною та самостійно виконаною працею, в якій отримані науково обґрунтовані результати. Дисертація відповідає вимогам, встановленим у п. 12 Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника, а її автор Аркадій Тимофійович Назарко заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право.

Офіційний опонент –
кандидат юридичних наук,
директор Програмної ініціативи
«Демократична практика»
Міжнародного фонду «Відродження»



О.С. Орловський

12 січня 2016 р.

*Підпис директора
Програмної ініціативи
«Демократична практика»
Міжнародного фонду
«Відродження» Олексія Сергійовича
Засвідчую*

*Виконавчий директор
Міжнародного фонду
«Відродження»*



Є.К. Бистрицький