

До Спеціалізованої вченої ради
Д 41.086.01 Національного
університету «Одеська юридична
академія»
65009, м. Одеса, вул. Фонтанська
дорога, 23

ВІДГУК

**офіційного опонента Фрицького Юрія Олеговича на дисертацію
Назарка Аркадія Тимофійовича «Міське самоврядування в Україні»,
подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі
спеціальності 12.00.02 - конституційне право; муніципальне право**

Актуальність теми дослідження. Сучасний етап державотворення ставить перед наукою конституційного права значну кількість питань і характеризується трансформаційними перетвореннями та євроінтеграційними процесами. В правовій системі України відбуваються докорінні зміни, які спрямовані на реалізацію і забезпечення важливих демократичних цінностей та принципів конституційного ладу. Міське самоврядування виступає важливим елементом конституційного ладу, є однією із гарантій забезпечення ефективного функціонування народовладдя та засобом реалізації народного суверенітету. Особливої ваги набувають процеси становлення і розвитку місцевого самоврядування у містах України, адже на міському рівні найбільш активно йде процес становлення громадянського суспільства, формуються та функціонують демократичні інститути безпосередньої та представницької демократії, створюються реальні передумови впливу громадян на владні структури.

У науці конституційного права та практиці державного будівництва проблеми місцевого самоврядування у містах мають як теоретичний, так і практичний характер. Зокрема, в теоретичній площині існують термінологічні суперечності щодо поняття «міське самоврядування», а в

практичній площині - відсутній законодавчо визначений механізм забезпечення ефективного міського самоврядування.

Відтак можна констатувати, що тема дисертаційного дослідження А.Т. Назарка є актуальною і своєчасною.

Додаткової актуальності дисертаційній роботі А.Т. Назарко надає той факт, що дослідження міського самоврядування в рамках спеціальності 12.00.02 - конституційне право; муніципальне право, здійснювалось рідко і досить фрагментарно.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконане в рамках пріоритетного напрямку розвитку 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) і безпосередньо пов'язане з комплексною науково-дослідною темою кафедри конституційного права «Конституційна модернізація та реформування в Україні» (2011-2015 рр.).

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Належний рівень достовірності та обґрунтованості результатів дисертаційного дослідження Назарка А.Т. забезпечується використанням всього спектру наукових підходів та методів пізнання складних юридичних явищ, зокрема, таких як діалектичний метод, системний підхід, порівняльно-правовий, формально-юридичний, історико-правовий, статистичний, соціологічний, структурно-функціональний, формально-логічний та інші методи пізнання які використовувалися на всіх етапах порівняльно-правового аналізу міського самоврядування.

В процесі дисертаційного дослідження дисертант використовував Конституцію України, конституційні акти зарубіжних держав, законодавство та численні підзаконні нормативно-правові акти зарубіжних країн та

України, а також судові рішення. Це дозволило дисертантові розглянути міське самоврядування в більш широкому - загальнотеоретичному аспекті.

Цілісність дослідження забезпечується належним структуруванням матеріалу дисертації, яке є логічним і таким, що відповідає меті та завданням дисертаційного дослідження.

Результатам дисертаційного дослідження А.Т. Назарка притаманний належний рівень наукової новизни, при цьому положення з різним ступенем наукової новизни містяться в усіх розділах дисертації.

Ступінь наукової новизни результатів дисертаційного дослідження обумовлюється тим, що воно є ретельним науковим комплексним дослідженням міського самоврядування.

Позитивним здобутком автора можна вважати його висновок про те, що міське самоврядування потребує переосмислення теоретичних основ як виду місцевого самоврядування так і об'єктивної необхідності його реалізації у практичній площині. Дисертантом аргументовано, що потреба визнання міського самоврядування як виду місцевого самоврядування зумовлена об'єктивними чинниками, а саме: територією дії, об'єктом, суб'єктивним складом, механізмом реалізації, як системоутворюючого елементу конституційно-правового статусу міста та складової публічної влади України.

Заслужують схвалення обґрунтований висновок автором про те, що міське самоврядування як особливий вид місцевого самоврядування є одним з найважливіших чинників становлення і розвитку української державності, його обумовленості об'єктивними та суб'єктивними чинниками еволюції міста як населеного пункту, що впливали на цей процес та залежали від історичного, політичного, економічного, соціального і правового розвитку держави, а також від демографічних, культурних, національних, географічних та інших факторів. І саме тому міське самоврядування має виступати однією із гарантій народного суверенітету шляхом реалізації

механізму впливу членів територіальних громад на функціонування представницьких органів публічної влади задля забезпечення народовладдя.

Дисертант приходить до висновку, що свідченням наявності чи відсутності міського самоврядування є факт його формального закріплення у нормативно-правових актах не тільки на рівні понять, а й нормативне встановлення її складових, зокрема: міських територіальних громад, системи міських органів публічної влади, особливої сфері питань місцевого значення на території міст. Оскільки міське самоврядування в Конституції України регламентовано вкрай фрагментарно, створюється враження про відсутність законодавчого закріплення даного виду місцевого самоврядування.

Автором дано визначення поняття «міське самоврядування». Зокрема, зазначено, що воно являє собою гарантовані Конституцією і законами України право та реальну 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 (с. 64 дисертації).

Дисертант обґрунтував і довів, що сутність міського самоврядування полягає у гармонійному поєднанні та взаємодії основних субстанціональних складових: 1) населення; 2) території міста; 3) публічно-самоврядної влади у процесі реалізації суспільних відносин міста з людиною, державою, органами державної влади та місцевого самоврядування та міжнародним співтовариством (с. 61 дисертації).

Автор доводить, що міське самоврядування є найважливішим елементом політичної системи, ключовим інститутом громадянського суспільства, максимально наближеним до громадян рівнем публічної влади, ґрунтується на полікорпоративності публічних інтересів, плюралістично орієнтованій системі цінностей, демократичних формах політичної організації і управління, широкій участі громадян у сфері муніципальної політики і ефективному контролю щодо діяльності місцевої адміністрації (с. 55

дисертації). Воно конкретизується у функціях, які безпосередньо пов'язані із функціями міста, серед яких, виокремлено як найважливіші - політичну, економічну, соціальну, культурну, екологічну (с. 51 дисертації). Стосовно змісту функцій міського самоврядування, об'єкт їх впливу наповнюється різною суттю.

Дисертант обґрунтував і довів, що у сучасних умовах конституційних перетворень, шляхом проведення конституційної реформи, міське самоврядування повинно мати нормативне закріплення, що надасть змогу визнати його інститутом конституційного права України, оскільки реальне функціонування інституту міського самоврядування має забезпечувати ефективність застосування конституційно-правових норм, гарантувати захист загальнодемократичних цінностей та інтересів територіальних громад і їх членів.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що висновки та пропозиції дисертанта можуть бути використані у:

науково-дослідній сфері - як підґрунтя для здійснення подальших наукових досліджень проблем місцевого самоврядування та подальшої диференціації конституційно-правових інститутів;

правотворчій діяльності - при удосконаленні законодавства, що регулює міське самоврядування в Україні;

правозастосовній діяльності - при застосуванні норм права для врегулювання суспільних відносин у сфері реалізації міського самоврядування;

навчальному процесі - при підготовці відповідних розділів підручників, посібників із конституційного права, викладанні навчальної дисципліни «Конституційне право України» та у науково-дослідній роботі студентів (с. 8 дисертації).

Основні положення, висновки та пропозиції, що містяться у дисертації, доповідалися на міжнародних наукових і науково-практичних конференціях.

Основний зміст дисертації складається з трьох розділів. У першому розділі досліджується розвиток наукової думки щодо поняття міського самоврядування, основні етапи становлення і розвитку міського самоврядування в Україні, місце та роль міського самоврядування в системі публічної влади в Україні.

У другому розділі дисертації автор роботи дослідив конституційно-правові, територіальні, організаційні та матеріально-фінансові основи міського самоврядування, а також його гарантії.

Третій розділ присвячено дослідженню системи міського самоврядування, територіальної громади міста як первинного суб'єкта міського самоврядування, а також представницьких та виконавчих органів міського самоврядування.

В зазначених розділах автор не лише (виявив) обґрунтував цілісну концепцію міського самоврядування, а також сформулював практичні рекомендації, спрямовані на вдосконалення положень Конституції та законів України в частині встановлення нормативних основ міського самоврядування.

Варто зазначити, що дослідження міського самоврядування - проблема багатоаспектна. І тому в ході дослідження елементи означеного інституту дисертантом систематизувалися та класифікувалися, розбивалися на групи та досліджувалися як кожен окремо, так і певна їх сукупність.

Необхідність глибокого розкриття теми обумовила і необхідність вивчення усього масиву законодавства, яке безпосередньо регулює питання місцеве самоврядування.

Проаналізувавши значний масив нормативно-правових актів та наукової літератури (загалом 287 джерел), дисертант сформував загальне уявлення про міське самоврядування, при цьому виявив ряд проблем у функціонуванні даного інституту, які, на його думку, варто врегулювати і запропонував законодавчі пропозиції.

Звичайно, більшість висновків, суджень і пропозицій, які зроблені в дисертації, ґрунтуються на елементах логічного мислення, а також на застосуванні формально-юридичного методу пізнання, тобто шляхом розкриття кожного поняття з точки зору права та формальної, життєвої логіки.

У цілому можна констатувати, що А.Т. Назарко виконав поставлені завдання та отримав результати, які характеризуються належним рівнем наукової новизни і мають як теоретичне, так і практичне значення.

Разом з тим дисертація не позбавлена певних недоліків та суперечливих положень, які потребують додаткових пояснень та уточнень.

1. На с. 95-96 дисертації автор пише, що необхідність утвердження повноцінного місцевого самоврядування в містах з районним поділом об'єктивно обумовлена становленням і розвитком самоврядних основ їх районів. В той же час, констатовано, що Конституція України (ст. 140) чітко визначає, що суб'єктом права на місцеве самоврядування у місті з районним поділом виступає міська громада, а, відповідно, район у місті не може розглядатися як територіальна основа місцевого самоврядування і районна в місті громада також не може виступати самостійним суб'єктом права на місцеве самоврядування. Тому існування на рівні міських районів автономних територіальних громад і обраних ними органів самоврядування, наділених відповідними повноваженнями, матеріальними і фінансовими ресурсами визнається автором, досить суперечливим.

2. Слід відзначити, що на сьогоднішній день, статистика - це барометр соціального життя країни. При цьому, правова статистика своїми показниками завжди характеризує тенденції і характер законодавчої, правоохоронної та правозастосовної діяльності державних органів, а також і органів місцевого самоврядування. Тому вона має велике як наукове так і практичне значення при вирішенні різноманітних проблем розбудови правової держави. Статистичні дані - це джерело для оперативного керівництва відповідного суб'єкта або інституту, тому що вони дають

характеристику їх діяльності і змогу виявляти позитивні та негативні сторони статистичної роботи та приймати відповідні рішення для її вдосконалення та покращення.

В той же час, автор дисертаційного дослідження, в своїй роботі практично зовсім оминає використання статичних даних та іншої подібної інформації. Так, зокрема, в роботі взагалі відсутній аналіз динаміки складу та структури органів міського самоврядування, статутного регулювання у містах України, а також кількісні та якісні показники діяльності суб'єктів міського самоврядування.

3. На сучасному етапі розвитку правової держави в Україні досить великого значення набуває судова практика, що вміщує в собі різноманітні як за походженням, так і за юридичною силою акти правосуддя. Різне застосування законодавства у судах, їхня повсякденна діяльність підтверджує обґрунтованість теоретичної ідеї про необхідність закріплення за судовою владою правотворчої юрисдикції, а саме: існування роз'яснень, рекомендацій «вищих» судів, існування низки рішень, які хоч і є формально правильними, однак містять висновки, що виходять за межі застосування існуючих норм матеріального і процесуального права. Відтак, фактично за судовою владою закріплюється правотворча функція, позаяк відповідні зміни до законодавства не вносяться.

Автор дисертаційного дослідження правильно відзначаючи, що у рішеннях Конституційного Суду України з питань місцевого самоврядування взагалі і міського самоврядування, зокрема, формуються важливі правові позиції, які уточнюють, конкретизують приписи законів, втім все ж таки недостатньо проаналізовані окремі рішення, що були прийняті цим органом конституційної юрисдикції.

4. Безспірно вірним є твердження дисертанта про те, що факторами забезпечення механізму ефективної діяльності суб'єктів міського самоврядування має бути чітке та однозначне унормування статусу відповідних органів та посадових осіб. Разом з тим, на с. 129 автор пише, що

вдосконалення вітчизняної системи міського самоврядування повинно передбачати врахування територіальних особливостей організації місцевого самоврядування окремих типів міст, адже процеси урбанізації породжують проблеми, які вже очевидні для міст України, зокрема, агломерування може приводити до виникнення слабко регульованих у правовому відношенні територій, адже у вітчизняному правознавстві питання урбанізації й розвитку агломерацій ще недостатньо враховуються.

З цього випливає необхідність чіткого визначення змін або нових нормативно-правових актів, які необхідно запровадити у чинне законодавство України для вирішення вказаних проблем.

5. Дисертант на с. 156-157 підкреслює, що на сучасному етапі неможливо чітко визначити різновид форми місцевого самоврядування в Україні, оскільки в законодавстві та практиці взаємодії органів міського самоврядування не знайдено оптимального співвідношення між обома різновидами організаційної форми «рада — мер», а також з численними прогалинами у законодавстві, з відсутністю правового регулювання істотних питань, які, на думку автора повинні стати одним з основних напрямків вдосконалення законодавства України в сфері міського самоврядування в сучасний період.

Враховуючи вищезазначене, доцільно було б, виділити конкретні напрями вирішення проблем, що виникають в процесі здійснення влади у системі міського самоврядування. Вважаю, що розгляд цього спектру питань був би цікавим судженням дисертанта і міг би бути одним з шляхів вдосконалення чинного законодавства України, що стосується саме міського самоврядування.

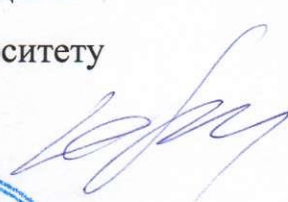
Разом з тим, висловлені зауваження носять скоріше дискусійний характер і ніякою мірою не впливають на наукову цінність проведеного дисертаційного дослідження.

Результати дисертаційного дослідження А.Т. Назарко повною мірою висвітлені у наукових статтях, які опубліковані у фахових наукових виданнях, а автореферат цілком відповідає змісту дисертації.

Виходячи з наведеного, вважаю, що дисертаційна робота А.Т. Назарко «Міське самоврядування в Україні» є самостійною завершеною працею, в якій отримані нові науково-обґрунтовані результати, і має суттєве значення для науки конституційного права. Дисертація відповідає вимогам, передбаченим пунктами 9 та 11 Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника, затвердженого постановою Кабінету міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, що пред'являються до дисертацій, які подаються на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, а її автор — Назарко Аркадій Тимофійович заслуговує на присудження йому наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 - конституційне право; муніципальне право.

Офіційний опонент:

доктор юридичних наук, професор
завідувач кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Інституту права та суспільних відносин
Відкритого міжнародного університету
розвитку людини «Україна»

 Ю.О. Фрицький

