

До спеціалізованої вченої ради К 64.051.31
Харківського національного університету
імені В.Н. Каразіна
61022, м. Харків, майдан Свободи, 6.

ВІДГУК

**офіційного опонента доктора юридичних наук, доцента
Магновського Ігоря Йосифовича на дисертацію Чернописького Петра
Богдановича «Децентралізація влади в Україні: конституційно-правовий
аспект», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук
за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право**

Актуальність обраної теми визначається потребою удосконалення державного управління, розвитку місцевого самоврядування, децентралізаційних процесів, імплементації європейських правових стандартів публічного управління у суспільстві, оскільки на шляху до європейської спільноти децентралізація влади в Україні є одним з головних напрямів модернізації її суспільного ладу на благо демократичного, правового розвитку. Адже посилення реальних можливостей територіальних громад та сформованих ними органів місцевого самоврядування сприятиме наданню регіональному та муніципальному рівням публічного управління максимального обсягу повноважень та реальних можливостей їх реалізації для ефективного вирішення єдиних суспільно важливих завдань на місцях.

Особливої значущості дана тема набуває у сучасний період розвитку України як демократичної, соціальної та правової держави, процес становлення котрої ускладнюється певними негативними факторами як анексія частини території України, криза політичних еліт, негаразди господарства, низька ефективність діяльності управлінських структур, соціальні конфлікти, зростання безробіття, а звідси і трудова еміграція населення у ближнє та дальнє зарубіжжя тощо.

В умовах сучасних викликів та тенденцій, притаманних Україні, що інтегрується до європейського простору важливим напрямом конституційно-правового реформування у сфері децентралізації публічної влади є вироблення тієї стратегії в основі якої має бути закладена відповідна рівновага наділених повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, котрі сприятимуть доцільному та ефективному перерозподілу ресурсів, наданні належної автономності громадам у прийнятті рішень щодо забезпечення їх життєво важливих інтересів, що призведе до соціально-економічного розвитку країни в цілому та суспільно-політичного спокою

зокрема, і в той же час унеможливить нарощення відцентрових сил на місцях. А тому виведення необхідної якісно-дієвої конституційної формули є наразі відкритим питанням і потребує свідомого обговорення, максимальної зосередженості та правового аналізу даного явища як самих політичних еліт, наукових кіл, громадськості, так і представників органів публічної влади тощо.

Ураховуючи вказане вище, дослідження особливостей та подальших тенденцій реформи в сфері децентралізації влади являє собою важливе, своєчасне і вкрай актуальне науково-практичне завдання щодо створення ефективної моделі публічного управління в Україні.

Слід додати, що вплив таких процесів на суспільний розвиток як інформатизації, регіоналізації, а також геополітики, котрі відбуваються сьогодні на теренах Європейського Союзу, невід'ємною частиною якого має стати й Україна, надають особливої гостроти проблемі державного значення такому явищу як влада, а саме її децентралізації, зорієнтованої на максимальну наближеність до споживача публічних послуг. Питання децентралізації публічної влади, як запоруки її демократизму і забезпечення у такій державі народовладдя, носить комплексний та багатоаспектний характер, а її утвердження призведе до своєрідного механізму продуктивного упорядкування суспільних відносин на засадах верховенства права та інституціональному забезпеченні відповідного балансу в суспільстві для задоволення власних інтересів населення країни.

Відтак тема дисертаційної роботи, яка обрана П.Б. Чернопиським, є цілком актуальною, зазначене дослідження є своєчасним і корисним як для практики, так і для науки конституційного права.

Актуальність указаної тематики визначається ще й тим, що дисертаційне дослідження виконане відповідно до Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016–2020 рр, визначених Стратегією розвитку Національної академії правових наук України на 2016–2020 рр. й відповідно до Комплексної теми науково-дослідних робіт Харківського національного університету внутрішніх справ «Законотворча та законодавча діяльність в Україні» (державна реєстрація № 0113U8189). Тему дисертаційного дослідження затверджено рішенням Вченої ради Харківського національного університету внутрішніх справ (протокол № 13 від 22 грудня 2015 р.).

Зазначене дослідження базується на комплексному, системному підході, характеризується відповідним рівнем наукових узагальнень. Це значною мірою обумовлено і характером дослідницької бази. Поряд із працями представників науки конституційного права, П.Б. Чернописький широко використовував наукові розробки із загальної теорії держави і права, історії держави і права України та зарубіжних країн й інших галузевих правових наук. Детальному аналізу піддано Конституцію України та інші нормативно-правові акти, у тому числі й міжнародне законодавство.

Безсумнівною перевагою роботи є використання та аналіз значного обсягу нормативно-правових актів, загальнотеоретичних наукових праць українських і зарубіжних вчених. Дисертант приділяє особливу увагу визначеній проблемі,

намагаючись переосмислити і науково пояснити процеси, які відбуваються у сфері децентралізації влади в Україні та довести її значимість й ефективність.

Структура рукопису, запропонована здобувачем, є досить обґрунтованою, відповідає цілям і завданням дослідження, дозволяє послідовно розглянути проблеми, визначені автором. Робота складається зі вступу, двох розділів (які включають шість підрозділів), висновків, списку використаної літератури, додатків, що містять: акт впровадження результатів дисертаційного дослідження у законотворчу діяльність.

Послідовність викладення матеріалу в дисертації повністю відповідає класичному науковому підходу. Вдало сформульовано мету дослідження, яку досягнуто. Запропонована робота характеризується системним підходом до розгляду предмета дослідження.

Розділ 1 «Конституційна реформа як феномен цивілізаційного розвитку і фактор сучасного державотворення у сфері децентралізації влади» складається з трьох підрозділів та висновків до розділу (с. 25–116).

У підрозділі 1.1. «Правова природа та призначення конституційних реформ» проведений правовий аналіз сутності конституційної реформи у розвинутій демократичній країні. Визначено її характерні риси: 1) спрямована на повне або часткове оновлення чинного Основного закону, створення ефективних конституційно-правових інститутів; 2) пов'язана з об'єктивною необхідністю модернізації державного і суспільного життя та є комплексом заходів, спрямованих на вирішення нагальних проблем державотворення і легітимацію політичного режиму; 3) підпорядкована забезпеченню інтересів людини, розвитку суспільства й держави на демократичних засадах; 4) спрямована на адаптацію конституційного порядку до нових суспільно-політичних реалій та оновлення поточного національного законодавства; 5) є видовим проявом конституційної інженерії та подальшим розвитком конституціоналізму, який ґрунтується на вироблених світовою спільнотою конституційних стандартах і цінностях; 6) сприяє розвитку нових конституційно-правових відносин та конституційної правосвідомості населення.

Зазначено, що конституційна реформа як прояв конституційної інженерії на практиці окремої держави спрямована на вдосконалення базових правових засад функціонування держави і суспільства, запровадження у вітчизняну практику державотворення вироблених світовою спільнотою (насамперед європейською) конституційних стандартів і цінностей.

У підрозділі 1.2. «Теоретико-методологічні аспекти розуміння децентралізації влади як конституційно-правового явища» автор зазначає, що пріоритетним напрямом розпочатої в Україні конституційної реформи є забезпечення децентралізації вітчизняної публічної влади, яка виступає ключовим, стрижневим інструментом трансформації суспільних відносин, наближенням влади до громадян та залученням їх до управління державними справами.

Проаналізовано існуючі в науці конституційного права підходи до

розкриття правової природи децентралізації влади та зроблено висновок, що повною мірою охарактеризувати цей феномен можна з точки зору аналізу децентралізації влади за формою, змістом і суттю. Де за формою децентралізація є конституційно-правовою реформою, яка створює відповідний базовий правовий простір для формування ефективного самоврядування; за змістом децентралізація публічної влади може розглядатися як: один із фундаментальних принципів конституційного ладу; одна з форм залучення громадян до участі у вирішенні питань місцевого значення; системна організація влади тощо; за суттю децентралізація публічної влади є свосвідною реформою суспільства, одна з форм розвитку суспільної демократії та народовладдя, розбудови громадянського суспільства, процес трансформації механізму реалізації владних повноважень у системі державного управління.

У підрозділі 1.3. «Сучасні конституційні реформи в країнах Європи у сфері місцевого самоврядування і децентралізації влади як приклад для України» автором на прикладі Франції, Польщі, Литви, Грузії та інших країн виокремлені й охарактеризовані риси конституційних реформ у сфері місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади, а саме: 1) реформи, як правило, здійснювалися шляхом внесення змін до конституції та/чи на підставі окремого закону (законів); 2) стратегічні напрями реформування місцевого самоврядування розроблялися державою, а їх деталізація та впровадження покладалися на місцеві органи публічної влади; 3) мета реформи полягала в забезпеченні реальної участі громадян у муніципальному житті; удосконаленні організації роботи органів місцевого самоврядування та місцевих органів влади; виробленні і впровадженні у вітчизняну практику державотворення нових якісних та ефективних стандартів надання послуг населенню; 4) реформи мають наслідком звільнення місцевого самоврядування від зайвої опіки з боку державної влади і гарантування йому відносної автономії існування; 5) у результаті муніципальних реформ і децентралізації влади відбувався чіткий розподіл повноважень між центральними органами влади та місцевою владою, між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, що запобігає виникненню конфліктів між ними та унеможлиблює між ними пряме протистояння; 6) оновлення інституційних структур – йдеться про запровадження нових інституцій, модернізацію статусу раніше функціонуючих органів публічної влади, принципів їх взаємодії з іншими центральними і місцевими органами влади, визначення по-новому місця цих структур у механізмі публічної влади, наділення їх реальними владними повноваженнями для формування і проведення регіональної і місцевої політики; 7) передбачення ефективного державного і громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади; 8) удосконалення територіального устрою в напрямку оптимізації системи адміністративно-територіальних одиниць.

Розділ 2 «Децентралізація влади в Україні: сучасний стан та перспективи» складається із трьох підрозділів та висновків до розділу, загальних висновків, списку використаних джерел та додатків (с. 117–235).

У підрозділі 2.1 «Удосконалення адміністративно-територіального устрою в Україні як основа територіальної організації децентралізації влади» зазначається, що адміністративно-територіальна реформа має охопити собою, такі ключові аспекти: 1) формування громад, які повинні стати первинною одиницею в системі адміністративно-територіального устрою України, і їх межі мають визначатися з урахуванням доступності для населення основних публічних послуг, що надаються на території громади; 2) укрупнення районів; 3) регіоналізацію України. Здобувач пропонує уніфікувати й узгодити її з рекомендованою директивами ЄС номенклатурою територіальних одиниць для статистики NUTS (сприятиме виробленню єдиних стандартів надання публічних послуг на території України та забезпечувати єдину політику бюджетної допомоги). Реформа має здійснюватися з урахуванням побажань громадян, думки експертів та політичної волі керівництва країни.

Автором означено та обґрунтовано засади адміністративно-територіальної реформи.

У підрозділі 2.2 «Шляхи вдосконалення організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації влади» досліджується особлива природа місцевого самоврядування, яка зумовлює його специфічне місце в системі публічної влади держави – коли органи місцевого самоврядування інституційно є однією з форм реалізації народного суверенітету, через яку здійснюється влада мешканців відповідної територіальної громади. В умовах децентралізації влади відбувається реформування місцевого самоврядування, удосконалення статусу територіальних громад та органів місцевого самоврядування через модифікацію їх повноважень – це наділення, перш за все, повноваженнями, які забезпечують доступність та якість надання ними публічних послуг населенню відповідно до державних стандартів (територіальної доступності, належної матеріально-технічної бази для надання основних форм публічних послуг (органи місцевого самоврядування повинні мати у своєму розпорядженні відповідні приміщення та інфраструктуру), відкритості інформації про послуги, порядок та умови їх надання; професійності надання публічних послуг), і в цілому забезпечення повсюдності юрисдикції органів місцевого самоврядування на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці тощо. Результатом децентралізації та реформування місцевого самоврядування має стати, перш за все, усвідомлення самим населенням своїх муніципальних прав.

У підрозділі 2.3 «Реформування виконавчої влади на місцях в умовах децентралізації влади в Україні» наголошується, що децентралізація є наділенням органів місцевого самоврядування широкими автономними повноваженнями, а також реформуванням виконавчої влади на місцях. Її метою виступає раціоналізація та підвищення ефективності державного управління.

Заслуговує на увагу позиція дисертанта щодо проведення конституційної реформи у сфері децентралізації в Україні, яка має ґрунтуватися на ліквідації існуючих районних та обласних державних адміністрацій і створенні замість

них нових інституцій – державних представництв, очолюваних префектами, з виключно наглядовими і координаційними, а не виконавчими функціями.

Висновки і пропозиції, що містяться у роботі, є авторськими, достатньою мірою оригінальні, належним чином обґрунтовані і достовірні, що обумовлюється вдало обраною методологією дослідження, зокрема, у роботі використано такі методи дослідження як логіко-семантичний, системно-структурний, формально-юридичний, історико-правовий, порівняльно-правовий, структурно-функціонального аналізу, прогностичний та інші.

Прогресивним кроком дисертанта можна вважати Акт впровадження результатів дисертаційного дослідження П.Б. Чернописького у законотворчу діяльність.

Наукова новизна результатів роботи, які виносяться на захист не викликає сумнівів, де в комплексі розглядаються та висвітлюються теоретичні та практичні підходи щодо визначення правової природи проведення конституційної реформи в Україні у сфері децентралізації влади. Автором сформульовано ряд конкретних пропозицій та рекомендацій, спрямованих на вдосконалення дієвості запровадження децентралізації влади.

Теоретичне і практичне значення дисертації виявляється у тому, що сформульовані в дисертації положення, висновки, пропозиції та рекомендації складають науково-теоретичний та практичний інтерес і можуть бути використані:

- у науково-дослідних цілях – для подальших досліджень конституційної реформи у сфері децентралізації державної влади, удосконалення адміністративно-територіального устрою України, місцевого самоврядування, статусу органів виконавчої влади на місцях;

- у правотворчій діяльності – для вдосконалення положень Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», інших нормативно-правових актів відповідно до поданих у роботі пропозицій (довідка Верховної Ради України від 15 березня 2018 р.);

- у правозастосуванні – у роботі органів державної влади та місцевого самоврядування України, формуванні правової культури політичних і громадських діячів;

- у навчальному процесі – при підготовці підручників та навчальних посібників, а також у викладанні дисциплін: «Конституційне право України», «Конституційне право зарубіжних країн», «Муніципальне право», «Сучасні проблеми конституційного права» та інших дисциплін і спецкурсів конституційно-правового характеру.

Результати дослідження пройшли достатню апробацію: основні положення та висновки дисертаційного дослідження знайшли відображення у 9-ти наукових публікаціях, 4 з яких у фахових наукових виданнях України, 1 – у зарубіжних наукових виданнях та 4 – у тезах доповідей (повідомлень) на науково-практичних конференціях.

Позитивно оцінюючи зміст дисертації у цілому, вважаємо за необхідне висловити ряд спірних моментів, зауважень, врахування яких може допомогти дисертанту у подальшій науковій роботі в цьому напрямку:

1. У вступі «Мета і завдання дослідження» (с. 18) в останньому пункті *«обґрунтувати пропозиції щодо вдосконалення Конституції України і чинного конституційного законодавства у зв'язку із здійсненням конституційної реформи у сфері децентралізації влади в Україні»* доцільно удалити слово конституційного, оскільки автор перед цим указує на Конституцію України.

2. У вступі «Наукова новизна одержаних результатів» дисертант пише, що удосконалено характеристику внутрішніх та зовнішніх чинників децентралізації влади в Україні (с. 21), однак доцільно було б їх зазначити.

3. У вступі *«отримали подальший розвиток»* (с. 22): автор зазначає, що державні представництва, очолювані префектами, мають бути з виключно наглядовими і координаційними, а не виконавчими функціями. І далі продовжує, що (при цьому в компетенції таких державних представництв має бути зосереджено лише нагляд за виконанням положень Конституції та законів України), тому дана позиція потребує уточнення.

4. Дисертант у підрозділі 1.3. *«Сучасні конституційні реформи в країнах Європи у сфері місцевого самоврядування і децентралізації влади як приклад для України»* зазначає, що одним із факторів впливу на стрімкий конституційний процес у зарубіжних країнах є глобалізація сучасного світу. Однак при цьому хотілось би почути думку автора і про можливі негативні чинники, ризики від впливу глобалізації на дані процеси, що позитивно доповнило б указаний підрозділ власною позицією дослідника.

5. У підрозділі 2.1 *«Удосконалення адміністративно-територіального устрою в Україні як основа територіальної організації децентралізації влади»* автор пропонує провести регіоналізацію України з поділом на самобутніх 9 регіонів, при цьому констатує, що їх визначення витікає з функціональної однорідності зазначених адміністративно-територіальних одиниць (с. 142). А тому доцільно було б розкрити характерні риси самобутності та однорідності утворення указаних регіонів, що поповнило б якість даного дослідження.

При цьому відмітимо той факт, що вказані зауваження, які характеризують складність проблеми, не впливають на загалом високу оцінку дисертаційного дослідження П.Б. Чернописького *«Децентралізація влади в Україні: конституційно-правовий аспект»* і мають рекомендаційний характер. Виконана наукова праця містить вирішення ряду теоретичних і практичних завдань, що мають важливе значення для науки конституційного права. Дисертант виконав плідне дослідження у межах дозволеного об'єму, продемонструвавши своє вміння глибоко аналізувати наукові проблеми у важливому напрямку науки.

Автореферат дисертації повністю відображує основні положення дисертаційної роботи, її зміст та результати дослідження. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до встановлених вимог.

На підставі викладеного можна зробити висновок, що наукова робота на тему *«Децентралізація влади в Україні: конституційно-правовий аспект»*, є

самостійним, завершеним науковим дослідженням актуальної теоретично і важливої практично наукової проблеми, у якому повною мірою, системно, послідовно та логічно викладено матеріал і відповідає вимогам п.п. 9, 11 «Порядку присудження наукових ступенів», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 567 від 24 липня 2013 року, а її автор Чернописький Петро Богданович заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право.

Офіційний опонент:

доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри міжнародного,
конституційного та адміністративного права
Івано-Франківського юридичного інституту
Національного університету
«Одеська юридична академія»



Магновський І.Й.