

РЕЦЕНЗІЯ

доктора юридичних наук Колодія Олексія Анатолійовича на дисертацію РАДОМСЬКОЇ Дарини Ігорівни на тему: «Формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу: порівняльно-правове дослідження», подану до захисту у разову спеціалізовану вчену раду Національної академії внутрішніх справ на здобуття ступеня доктора філософії в галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право»

Ступінь актуальності обраної теми.

Основний Закон України визначив незворотнім європейський та євроатлантичний курс України. Війна, що набула повномасштабний характер 24 лютого 2022 року, ще більш загострила актуальність даної проблеми. 23.06.2022 року було ухвалено рішення про надання Україні статусу кандидата на членство в ЄС. В контексті цих процесів процес адаптації законодавства України до законодавства ЄС є як ніколи актуальним. Що стосується питання формування органів публічної влади міст, то воно прямим чином демонструє наявність реальної демократії на місцях. В ЄС питання місцевого та регіонального управління є в центрі уваги, та одним із факторів розвитку та добробуту.

Сучасна урбаністична політика спрямована на оптимізацію всіх процесів надання адміністративних послуг, спрощення процедур та доступу громадян до органів публічної влади. Окремо, звичайно, розвивається діджиталізація в усіх сферах врядування, що дозволяє розширити можливості безпосередньої демократії, тобто участі громадян у прийнятті тих, чи інших владних рішень.

При цьому питання формування органів публічної влади міст залишається важливим та принциповим для подальшої оцінки функціонування відповідних органів. Оскільки саме конституційно-правове регулювання та самі процедури формування органів публічної влади міст визначають в подальшому їх якісний склад. Порядок формування представницьких органів місцевого самоврядування відображає реальний вплив громади на прийняття рішень місцевого значення. Загальноєвропейська тенденція щодо децентралізації вже не перший рік реалізується і в Україні, але вивчення досвіду країн ЄС щодо формування органів публічної влади міст, дозволяє знайти шляхи оптимізації та удосконалення відповідних процедур в Україні.

Оцінка наукового рівня дисертації і наукових публікацій здобувача.

Вивчення дисертації та наукових публікацій автора засвідчують логічність структури дослідження, що надало можливість дисертанту визначити мету, об'єкт, предмет і завдання роботи та всебічно й повно проаналізувати обрану тему.

У роботі використано сукупність загальнонаукових, міждисциплінарних і

спеціально-наукових методів пізнання, які дали змогу висвітлити й вирішити низку теоретичних і практичних питань теми дослідження. Було проаналізовано значну кількість джерел, автор ґрунтовно вивчив роботи інших науковців, що надало можливість вирішити наукову проблему.

Положення, висновки та пропозиції, представлені у дисертації, відзначаються належним рівнем їх обґрунтованості та системності опрацювання, що свідчить про високий рівень методологічної культури здобувача та його аналітичний потенціал в плані самостійного науково-творчого пошуку.

Результати наукового дослідження викладено в десяти наукових публікаціях, серед яких 1 публікація у виданні, що індексується в наукометричній базі Scopus; 1 публікація у Європейському науковому виданні; 3 – у виданнях, включених МОН України до переліку наукових фахових видань з юридичних наук; 5 тез доповідей, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації. Це свідчить, що дисертація Д. І. Радомської «Формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу: порівняльно-правове дослідження» виконана на належному науковому рівні.

Необхідно вказати й на те, що в роботі зазначається її зв'язок із науковими програмами, планами, темами. Зокрема, обраний напрям дисертаційного дослідження відповідає вимогам ст. 7 Закону України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» від 11 липня 2001 року № 2623-III; Стратегії національної безпеки України, затвердженій Указом Президента України від 6 травня 2015 року № 287/2015; Плану законодавчого забезпечення реформи в Україні, схваленому постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 року № 509-VIII; Основним науковим напрямом та найважливішим проблемам фундаментальних досліджень у галузі природничих, технічних, суспільних і гуманітарних наук на 2019–2023 роки, затвердженим постановою президії Національної академії наук України від 30 січня 2019 року № 30. Тема дисертації затверджена Вченою радою Національної академії внутрішніх справ 12 листопада 2020 року (протокол № 22) та включена до Планів науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт Національної академії внутрішніх справ на 2020–2023 роки.

Новизна представлених теоретичних та/або експериментальних результатів проведених здобувачем досліджень, повнота викладу в опублікованих працях.

Дисертація Д. І. Радомської є першим у сучасній вітчизняній правовій науці комплексним дослідженням теоретичних аспектів і практичної реалізації формування органів публічної влади міст в Україні та країнах ЄС, розкритті специфіки її забезпечення в законотворчій та правозастосовній діяльності й

відпрацювання на цій основі висновків, узагальнень, пропозицій і рекомендацій в частині перспектив щодо розвитку формування міських органів публічної влади.

У роботі сформульовано низку результатів і висновків, що були отримані вперше і мають високий ступінь наукової новизни.

Зокрема, обґрунтовано, що в Україні вибір способів формування органів та посадових осіб місцевого самоврядування базується на політичних інтересах, а не потребах територіальних громад. Аналіз статутних документів політичних партій України демонструє, що суттєвих розбіжностей у ідеології місцевої політики не спостерігається, а отже їх діяльність не спрямована на реалізацію різних політичних курсів на рівні територіальних громад, а спрямована на політичну боротьбу, і бажання отримати відповідні мандати. Констатується, що така ситуація є одним із недоліків багатопартійних систем, і фактично усуває громадянське суспільство, членів територіальної громади, зокрема, на прийняття управлінських рішень. При цьому, виборче законодавство України, що регулює питання формування представницьких органів публічної влади міст не відрізняється стабільністю, що негативно впливає на реалізацію безпосередньої демократії на місцях в Україні. Незважаючи на практику застосування більшою мірою пропорційної системи на місцевих виборах в країнах ЄС, для України висновки автора є обґрунтованими.

У зв'язку із такими висновками, логічною та доведеною є позиція автора про те, що на місцевих виборах має застосовуватись мажоритарна виборча система, незалежно від кількості населення.

Автором проведено цікавий історичний аналіз формування органів публічної влади міст в Україні та країнах ЄС, зроблено висновок про те, що історико-правові засади формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу мають як спільні так і відмінні риси, оскільки історія кожної окремої країни є індивідуальною, а відповідно і звичаї, традиції, менталітет. Так, спільним є період запровадження в містах Європи та України Магдебурзького права, та період після проголошення незалежності України, коли наша держава запровадила демократичну систему здійснення влади та реалізації місцевого самоврядування. Самобутнім є період Козацької доби та радянського режиму, якщо перший характеризується прогресивністю та певною демократичністю, то другий – централізацією державної влади, тоталітаризмом, що спричинило для сучасної України ряд труднощів в процесі розбудови демократичної, незалежної, соціальної, правової держави.

Крім зазначених, у роботі містяться інші положення, висновки та рекомендації, які в сукупності забезпечують цілісність наукової новизни

здійсненого дослідження.

Наукова обґрунтованість отриманих результатів, наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.

Обґрунтованість отриманих результатів дослідження, сформульованих положень і висновків дисертаційної роботи Д. І. Радомської не викликають суттєвих зауважень. Висновки в дисертації сформовано відповідно до отриманих результатів, мають несуперечливу, вагому аргументацію.

Дисертація має теоретико-прикладний характер, а її наукова значущість полягає у публікації основних результатів дослідження у наукових статтях, у наявності актуальних пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства України; в апробації результатів дослідження на науково-практичних конференціях; використанні наукових розроблень в освітньому процесі навчальних закладів; використанні результатів дослідження для підготовки нових нормативних і методичних документів.

Отже, результати дисертаційного дослідження Д. І. Радомської, які винесено на захист, є достатньо аргументованими, обґрунтованими, логічними та переконливими, мають високий ступінь наукової новизни та практичне значення.

Рівень виконання поставленого наукового завдання, оволодіння здобувачем методології наукової діяльності.

Досягнення поставленої наукової мети стало можливим завдяки використанню авторської методології, представленої комплексом методологічних підходів та наукових методів пізнання, зокрема: діалектичний, герменевтичний, спеціально-правовий порівняльний, формально-логічний, структурно-функціональний методи.

Постановка завдань, визначення мети, об'єкта та предмета дослідження є чіткими, зрозумілими й такими, що цілком відповідають загальним вимогам. Завдання наукового пошуку виконано, мета дослідження досягнуто.

Отже, поставлені наукові завдання виконано на високому методологічному рівні, а дисертант опанував необхідні компетенції для рівня доктора філософії.

Теоретичне і практичне значення результатів дослідження. Сформульовані та аргументовані в дисертації теоретичні положення, висновки, пропозиції та рекомендації впроваджено й надалі може бути використано у 1-науково-дослідній діяльності – для вдосконалення теорії формування органів публічної влади міст; 2 - правотворчій діяльності – для вдосконалення законодавства з питань місцевих виборів, місцевих референдумів та державної і муніципальної служби (акт впровадження Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та

містобудування Верховної Ради України від 22 грудня 2023 року № 04-23/14-2023/281608); 3 - правозастосовній практиці – для вдосконалення організації процесів формування органів публічної влади міст; 4 - освітньому процесі – при підготовці підручників та навчальних посібників з конституційного права України, муніципального права України; при викладанні дисциплін «Конституційне право», «Муніципальне право», «Актуальні проблеми конституційного та муніципального права», «Державне та муніципальне управління», «Місцева публічна влада України у сфері правоохоронній діяльності», «Регіональне публічне управління та самоврядування», «Публічне право: практика тлумачення і застосування» (акт впровадження Національної академії внутрішніх справ від 29 грудня 2023 року); 5 - просвітницькій роботі – для правового виховання та підвищення рівня правової культури населення в питаннях участі громадян у процесах формування органів публічної влади міст.

Оцінка змісту дисертації, її завершеності в цілому.

Дисертація Д. І. Радомської викладена українською мовою та має чітку структуру, що відповідає встановленим вимогам. Дисертація містить анотацію, вступ, три розділи, що мають дев'ять підрозділів, висновки, список використаних джерел (193 найменування на 21 сторінці), додатки (на 5 сторінках). Загальний обсяг дисертації становить 233 сторінки, із них основного тексту – 204 сторінки.

Анотація в стислій формі відображає основні тези дослідження, викладена українською та англійською мовами, доповнена переліком публікацій здобувача, у яких висвітлено основні результати дослідження.

У **вступі** обґрунтовано сутність і ступінь наукової розробленості проблеми та її значущість, вибір, підстави та вихідні дані для розроблення предмету дослідження, охарактеризовано, зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, визначено мету дослідження, окреслено поставлені завдання наукового пошуку, сформульовано об'єкт і предмет дослідження, описано використані методи пізнання, емпіричну базу, аргументовано необхідність проведення дослідження та наукова новизна отриманих результатів, зазначено про особистий внесок здобувача й інформацію щодо апробації матеріалів дисертації.

У **першому** розділі «Теоретико-методологічні та історико-правові засади формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу» проаналізовано стан наукових досліджень та методологію дослідження проблем формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу.

З'ясовано, що Основний Закон України розглядає місто як елемент системи адміністративно-територіального устрою та наділяє жителів міст

правом вирішувати питання місцевого значення, тобто громада міста є одним з первинних суб'єктів місцевого самоврядування (ст. ст. 133, 140 Конституції України). Органами публічної влади міст є міські ради, районні в місті ради (у разі їх створення), міські голови, виконавчі органи міських рад, виконавчі органи районних у місті рад (у разі їх створення), Київська та Севастопольська місцеві державні адміністрації та районні в місті державні адміністрації.

Доведено, що історико-правові засади формування органів публічної влади міст в Україні та державах-членах Європейського Союзу мають певні спільні риси та низку відмінностей. Це обумовлено тим, що історичний шлях кожної країни є індивідуальним, кожна держава має власні звичаї, традиції, менталітет. При цьому період запровадження в містах Європи й України Магдебурзького права, а також період після здобуття незалежності України, коли наша держава стала демократією і гарантувала місцеве самоврядування, є спільним. Самобутнім ми визначаємо період Козацької доби та радянського режиму – на цих історичних етапах Україна сформувала унікальний досвід. Козацька доба характеризується прогресивністю та певною демократичністю, а от радянський період – централізацією державної влади, в тому числі й місцевої, тоталітаризмом, що у свою чергу спричинило для сучасної України ряд викликів у процесі розбудови демократичної, незалежної, соціальної, правової держави.

У другому розділі «Конституційно-правова регламентація та особливості формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу» увагу присвячено дослідженню конституційно-правового регулювання питань формування органів публічної влади міст в Україні та країнах ЄС, способам та процедурам формування органів публічної влади міст в Україні та країнах ЄС, а також особливостям цих процесів у столичних містах.

З'ясовано, що Конституція України не містить виокремлених положень щодо управління містами. Норми, що визначають порядок здійснення відповідного управління, містяться у різних розділах Основного Закону України, що стосуються у свою чергу побудови апарату держави загалом та засад місцевого самоврядування зокрема. Нормативно-правове регулювання організації та діяльності органів місцевої публічної влади міст в Україні створює дуалістичну систему місцевих органів державної виконавчої влади, що включають місцеві державні адміністрації та територіальні органи центральних органів виконавчої влади – з одного боку, та міських голів, міську раду та її виконавчий орган, що є органами місцевого самоврядування – з іншого. Окремо Конституція України фіксує особливий статус двох міст, відсилаючи щодо організації управління в них до спеціальних законів.

Зроблено висновок про те, що станом на сьогодні конституційно-правова

регламентація організації та діяльності органів місцевої публічної влади міст в Україні потребує перегляду, з урахуванням проблем реалізації місцевої публічної влади в Україні, при цьому підходи до відповідного реформування мають відбуватися з урахуванням вдалого досвіду країн ЄС.

Констатовано, що закріплення виборчої системи для формування представницьких органів публічної влади міст обумовлене компетенцією відповідних органів. В Україні тривалий час питання формування органів місцевого самоврядування вирішується з позицій політичних інтересів без належного врахування бажань та потреб територіальної громади. Крім того, законодавство України, що регулює питання формування представницьких органів публічної влади міст, не відрізняється стабільністю, що негативно впливає на реалізацію безпосередньої демократії на місцевому рівні.

Обґрунтовано наукові висновки про те, що у більшості столичних міст країн ЄС, зокрема, Берліні, Брюсселі, Братиславі, Будапешті, Варшаві, Відні, Мадриді, Парижі, Таллінні, здійснено поділ на райони, і органи публічної влади формуються як на міському рівні, так і на рівні району в місті. При цьому є і приклади столичних міст без внутрішнього адміністративного поділу, у яких формуються лише загальноміські органи управління (Гельсінкі та Софія).

З'ясовано, що у містах з більшою кількістю населення формування міських рад здійснюється із застосуванням пропорційної виборчої системи, а з меншою – мажоритарної та змішаної. Міський голова у містах з більшою кількістю населення обирається за мажоритарною системою абсолютної більшості. Вважаємо, що на місцевих виборах має застосовуватися мажоритарна виборча система, незалежно від кількості населення. Акцентовано увагу на необхідності обрання персоналізованого складу представників територіальної громади в органах міського управління. Політичні партії у виборчому процесі та своїй подальшій діяльності продемонстрували, що вони розглядають місцеві вибори як трамплін у політичній боротьбі, при цьому інтереси місцевого значення, потреби територіальної громади не реалізуються належним чином.

Проведений аналіз статутних документів політичних партій України продемонстрував, що суттєвих розбіжностей у ідеології не виявлено, а отже, їх діяльність не спрямована на реалізацію різних політичних курсів для України, в тому числі на місцевому рівні, а спрямована на політичну боротьбу і бажання отримати відповідні мандати. Можна засвідчити, що така ситуація є одним з недоліків багатопартійних систем, і фактично усуває громадянське суспільство, членів територіальної громади від прийняття управлінських рішень. Досвід європейських міст засвідчив, що двопартійна система в умовах застосування пропорційної виборчої системи демонструє більшу ефективність, оскільки

«демократи» і «консерватори», «лейбористи» і «консерватори» у своїх програмах та статутних документах визначають достатньо протилежні погляди на способи правого регулювання всіх сфер суспільного життя.

У третьому розділі «Удосконалення формування органів публічної влади міст в Україні з урахуванням досвіду країн Європейського Союзу» здійснено пошук шляхів удосконалення конституційно-правової регламентації формування органів публічної влади міст в Україні та оптимізації відповідних процедур з урахуванням досвіду країн ЄС.

Обґрунтовано основні проблеми у сфері здійснення місцевої публічної влади в містах: політизація представницьких органів місцевого самоврядування (мається на увазі використання пропорційної системи у процесі формування міських органів, що у свою чергу обумовлює використання депутатами місцевих рад цього статусу як трампліну у політичній кар'єрі), натомість самі собою справи місцевого значення мають вирішуватися ефективно, своєчасно та в інтересах громади з урахуванням її думки; відсутність дієвих механізмів з'ясування та врахування громадської думки при вирішенні питань місцевого значення; централізація місцевої публічної влади у місті Києві.

Запропоновано та науково аргументовано шляхи вирішення окреслених проблем. Зокрема, щодо першої проблеми висловлено позицію про те, що на місцевих виборах в Україні найбільш оптимальним є застосування саме мажоритарної виборчої системи. Аналіз положень Виборчого кодексу України свідчить, що законодавець стосовно міст із меншою кількістю населення проявляє менший інтерес, адже не обґрунтованим є вибір мажоритарної системи відносно більшості виборів міського голови. Запропоновані зміни до ст. 192 Виборчого кодексу України. Стосовно другої проблеми, шляхом вирішення вбачаємо за доцільне чітке нормативне регулювання питання проведення місцевого референдуму, зі спрощенням процедури його ініціювання територіальною громадою та запровадженням механізму імплементації його результатів. Обґрунтовано зміни до ч. 12 ст. 23-1 Закону України «Про звернення громадян» щодо ініціювання місцевого референдуму за допомогою електронних петицій. Додатково обґрунтовано необхідність відновлення районних у місті Києві рад.

Запропоновано зміни до законодавства, спрямовані на те, щоб зробити систему доступу до муніципальної служби більш відкритою для приватного сектору, тобто законодавчо врахувати професійні здобутки кандидата на службу, які він набув під час роботи у приватній сфері.

Після кожного розділу й дисертації загалом сформульовано **висновки**, у яких висвітлено зміст розглянутих питань. Висновки відповідають отриманим результатам, мають належну аргументацію та достатній рівень достовірності.

Список використаних джерел охоплює 193 посилання на праці українських та зарубіжних вчених, що дає підстави стверджувати, що дисертація Д. І. Радомської відповідає встановленим вимогам та є завершеною науковою працею, результати якої виконують актуальне наукове завдання комплексне наукове дослідження теоретичних аспектів і практичної реалізації формування органів публічної влади міст в Україні та країнах ЄС, розкриття специфіки її забезпечення в законотворчій та правозастосовній діяльності й відпрацювання на цій основі висновків, узагальнень, пропозицій і рекомендацій в частині перспектив щодо розвитку формування міських органів публічної влади.

Рекомендації щодо подальшого використання результатів дисертації на практиці.

Отримані результати дисертаційного дослідження Д. І. Радомської «Формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу: порівняльно-правове дослідження» може бути рекомендовано для використання в освітньому процесі закладів вищої освіти юридичного профілю, у науково-дослідних розробках наукових установ, під час підготовки наукових публікацій та монографій, планування досліджень за цим напрямом.

Зауваження щодо оформлення та змісту дисертації, запитання до здобувача.

Загалом позитивно оцінюючи наукову роботу, необхідно спрямувати увагу лише на окремі дискусійні питання, які потребують, на мою думку, додаткової аргументації або пояснень під час захисту:

1. Автор пропонує зміни до 192 Виборчого кодексу України, які стосуються не тільки формування представницьких органів місцевого самоврядування міст, але й сіл та селищ, що виходить за межі предмету дослідження. Зі змісту роботи не вбачається чіткої аргументації з цього приводу.

2. Друге питання певним чином пов'язано із першим, оскільки автор сама констатує, що наслідком реформування та відповідних змін до законодавства у більшості країн ЄС станом на сьогодні як раз застосовуються пропорційні виборчі системи, при цьому Д. І. Радомська наполягає на необхідності застосування в Україні саме мажоритарної виборчої системи на місцевих виборах. При цьому, зазначено, що досвід країн ЄС є для нас показовим та пріоритетним. Прошу автора уточнити цей аспект.

3. Автор аргументує пропозицію, щоб зробити систему доступу до муніципальною служби більш відкритою для приватного сектору, тобто законодавчо врахувати професійні здобутки кандидата на службу, які він набув на роботі в приватній сфері. Дана пропозиція як раз ґрунтується на вивченні

позитивного досвіду країн ЄС. Виникає питання, щодо уточнення чи вважає автор необхідним, в тому числі спрощення процедури здобуття посад муніципальної служби?

Разом з тим, зауваження і побажання є рекомендаційними, загалом не позначаються на позитивній оцінці дисертації та спрямовані на поглиблення наукової дискусії під час прилюдного захисту.

Відсутність порушень академічної доброчесності. Під час вивчення як дисертаційного дослідження, так і наукових публікацій автора фактів порушення академічної доброчесності не виявлено. Дисертація Д. І. Радомської виконана на належному науково-теоретичному та методологічному рівнях, достатньою мірою наповнена елементами наукової новизни та є самостійним, творчим дисертаційним дослідженням.

Висновок про відповідність дисертації поставленим вимогам. Дисертація Радомської Дарини Ігорівни на тему: «Формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу: порівняльно-правове дослідження», представлена на здобуття ступеня доктора філософії, є комплексним, цілісним, завершеним науковим дослідженням, у якому отримано науково обґрунтовані результати, що відзначаються новизною у сфері забезпечення конституційної законності в діяльності юрисдикційних органів, а за своїм змістом відповідає спеціальності 081 «Право» та вимогам, встановленим постановами Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку підготовки здобувачів вищої освіти (наукових установ)» від 23 серпня 2016 року № 261 (із змінами і доповненнями від 3 квітня 2019 року № 283), «Про затвердження Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії» від 12 січня 2022 року № 44, Наказом Міністерства освіти і науки України «Про затвердження Вимог до оформлення дисертації» від 12 січня 2017 року № 40 (зі змінами від 12 липня 2019 року), а її автор – Дарина Ігорівна Радомська – заслуговує на присудження ступеня доктора філософії у галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

РЕЦЕНЗЕНТ:

доктор юридичних наук
старший викладач кафедри
теорії держави та права

Національної академії внутрішніх справ

Олексій КОЛОДІЙ

Людмила Засівська
факілетер Наукової Академії
Шандар Л. В.

