

РЕЦЕНЗІЯ

кандидата юридичних наук, доцента, завідувача кафедри конституційного права та прав людини СЬОХ Катерини Ярославівни 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 наукового ступеня доктора філософії в галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право»

Ступінь актуальності обраної теми. Сучасні виклики які один за одним постають перед людством в першу чергу звичайно стосуються безпекових питань. При цьому, слід розуміти, що як раз питання місцевого управління можуть стати належним фундаментом, задля того, щоб вистояла вся держава. В Україні багато років населення мігрувало до великих міст, тому сучасна урбаністика має враховувати той факт, що міське населення має мати реальні форми безпосередньої демократії. Але не менш важливим залишається питання формування органів публічної влади міст, оскільки відповідно до Конституції України та законодавства саме органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації реалізують відповідно права територіальної громади та державну владу на місцях.

Враховуючи успіхи України в Євроінтеграційному процесі, порівняльно-правове дослідження формування органів публічної влади міст в Україні та країнах ЄС є як ніколи актуальним, оскільки процес вступу України до Європейського Союзу вимагає великої кропіткої роботи в першу чергу в сфері правого регулювання. Величезний пласт нормативного матеріалу має бути опрацьований та інтегрований в Українське законодавство.

Крім того, відомо щодо реформи децентралізації, що були реалізовані в країнах ЄС дали свої позитивні результати, і загалом ЄС велику увагу приділяє місцевому самоврядуванню даючи територіальним громадам широкі свободи. Питання формування органів публічної влади саме міст в Україні є вкрай актуальним, в тому числі в контексті реформи щодо децентралізації, яка в свою чергу в Україні має свої труднощі та особливості. Тим не менш, саме громади та реальне місцеве самоврядування може дати змогу Україні побудувати надійний тил в умовах повномасштабної війни.

Отже, тема представлена дисертанткою є актуальною, вчасною і практично затребуваною.

Оцінка наукового рівня дисертації і наукових публікацій здобувача. Вивчення змісту дисертації та наукових публікацій автора засвідчують достатній рівень компетентності здобувача у ключових питаннях обраної теми; обґрунтованість його підходів до визначення мети, завдань, об'єкта, предмета, структури та методів дослідження.

Положення, висновки та пропозиції, представлені у дисертації, визначаються високим рівнем їх обґрунтованості та системності викладення, що

свідчить про високий рівень підготовки здобувача та значні здобутки у самостійному науковому пошуку.

Результати дослідження були апробовані на міжнародних наукових, науково-практичних конференціях і круглих столах, зокрема: VIII Всеукраїнській науково-теоретичній конференції «Філософські, методологічні та психологічні проблеми права» (Київ, 26 листопада 2020 р.); IV Всеукраїнській науково-теоретичній конференції «Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості» (м. Київ, 10 грудня 2020 р.); V Всеукраїнській науково-теоретичній конференції «Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості» (м. Київ, 10 грудня 2021 р.); V Міжнародній науково-практичній конференції, присвяченій світлій пам'яті доктора юридичних наук, професора, академіка-засновника НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова «Правові засади організації та здійснення публічної влади», (м. Хмельницький, 17 червня 2022 р.); VII Всеукраїнській науково-теоретичній конференції «Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості» (м. Київ, 25 серпня 2023 р.).

Отже, дисертація Радомської Д.І. : «Формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу: порівняльно-правове дослідження» та публікації здобувачки характеризуються високою оцінкою, що свідчить про належний науково-теоретичний рівень її виконання.

Новизна представлених теоретичних та/або експериментальних результатів проведених здобувачем досліджень, повнота викладу в опублікованих працях. Дисертація Радомської Д.І. є першим в Україні комплексним дослідженням теоретичних аспектів і практичної реалізації формування органів публічної влади міст в Україні та країнах ЄС, розкрито специфіку її забезпечення в законотворчій та правозастосовній діяльності, сформульовано положення і висновки, що мають важливе теоретичне і практичне значення. У ході дослідження теми здобувачем були сформульовані авторські висновки та пропозиції, які становлять наукову новизну.

Заслугують на підтримку авторські висновки, про історико-правові засади формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу, які на думку автора, мають як спільні так і відмінні риси, оскільки історія кожної окремої країни є індивідуальною, а відповідно і звичаї, традиції, менталітет. Д. Радомська слушно визначає спільним період запровадження в містах Європи та України Магдебурзького права, та період після проголошення незалежності України, і характеризує, як самотній період Козацької доби та радянського режиму, зазначаючи, що 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.

До беззаперечних переваг дисертації слід віднести авторські пропозиції

про удосконалення законодавства про місцеві вибори та референдуми. Також слід відзначити висновки автора про те, що аналіз статутних документів політичних партій України демонструє, що суттєвих розбіжностей у ідеології зазначених політичних сил нема, 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. Пропозиції автора, щодо застосування на місцевих виборах мажоритарної виборчої системи є слушним виходом із цієї ситуації.

Корисними та такими, що містять елементи наукової новизни слід відзначити і й чимало інших наукових висновків дисертанта

Наукова обґрунтованість отриманих результатів, наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Відповідно до поставлених мети і задач дисертації Для отримання обґрунтованих та достовірних результатів використано: діалектичний, герменевтичний, порівняльний, формально-логічний, структурно-функціональний методи, які у сукупності являють теоретико-методологічну основу дослідження. Основним загальнонауковим методом є діалектичний метод пізнання який допоможе з'ясувати правову природу дослідженої теми (розділ I). Застосування герменевтичного методу полягало у вивченні змісту доктринальних джерел, у яких сформовано найбільш важливі теоретико-методологічні здобутки науковців з питань формування органів публічної влади міст (підрозділи 1.1, 1.2). Спеціально-правовий порівняльний метод було обрано основним у дисертаційній роботі, що дало можливість здійснити комплексне наукове дослідження теоретичних аспектів і практичної реалізації формування органів публічної влади міст в Україні та країнах ЄС, розкрити специфіку її забезпечення в законотворчій та правозастосовній діяльності й відпрацювати на цій основі висновки, узагальнення, пропозиції і рекомендації в частині перспектив щодо розвитку формування міських органів публічної влади (підрозділи 1.3, 2.1, 2.2, 2.4, 3.1). Автором також були застосовані формально-логічний метод (підрозділи 2.2, 2.4). Системний підхід дозволив автору з'ясувати конституційно-правову регламентацію та особливості формування органів публічної влади міст в Україні та країнах ЄС (розділ II). Структурно-функціональний метод є продовженням системного підходу, завдяки йому об'єкт досліджується шляхом розподілу його на складові частини, виявлення зв'язків між цими частинами (складовими елементами), з'ясування місця і особливостей функціонування складових частин у цілісності та функціонуванні об'єкта цілому (підрозділ 2.3, 3.1).

Отже, результати дисертаційного дослідження Д.І. Радомської, що винесені на захист, є достатньо обґрунтованими та відзначаються належним ступенем наукової новизни і практичної значущості.

Рівень виконання поставленого наукового завдання, оволодіння здобувачем методологією наукової діяльності. Мета дисертаційного дослідження – комплексне наукове дослідження 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.

Слід констатувати, що в достатній мірі виконані всі поставлені у дисертації завдання (с. 22–23).

Отже, у розглядуваному оцінному аспекті можна зробити висновок про те, що поставлені у роботі наукові завдання виконано, а дисертант опанував необхідні для наукового ступеня доктора філософії кваліфікаційні компетенції.

Теоретичне і практичне значення результатів дослідження. Сформульовані висновки та пропозиції можуть бути використані у *науково-дослідній діяльності* – для вдосконалення теорії формування органів публічної влади міст; *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); *правозастосовній практиці* – для вдосконалення організації процесів формування органів публічної влади міст; *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 правоохоронної діяльності», «Регіональне публічне управління та самоврядування», «Публічне право: практика тлумачення і застосування» (акт впровадження Національної академії внутрішніх справ від 29 грудня 2023 року); *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 Радомської Д.І. є цілісним, завершеним науковим дослідженням. Її зміст характеризується структурованістю, що відповідає вимогам МОН України до оформлення дисертації та Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 року № 44. Дисертація має необхідні структурні елементи: 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 відносної 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.

Кожний розділ завершується висновками, загалом у дисертації сформульовано загальні **висновки** розглянутих питань. Висновки відповідають отриманим результатам, мають належну аргументацію та достатній рівень достовірності.

Список використаних джерел становить 193 найменування, що в повній мірі охоплює наукові публікації, нормативно-правові акти за напрямом

досліджень.

Отже, дисертація Д.І. Радомської відповідає встановленим вимогам і є завершеною науковою працею.

Рекомендації щодо подальшого використання результатів дисертації на практиці. Отримані результати дисертації Д.І. Радомської «Формування органів публічної влади міст в Україні та країнах Європейського Союзу: порівняльно-правове дослідження» можуть бути рекомендованими для використання не лише у науково-дослідній сфері, а й нормотворчій та правозастосовній діяльності, а також навчальному процесі.

Разом із визначенням вище, дисертаційному дослідженню, поданому на опонування, притаманні і деякі дискусійні положення, з якими важко погодитись чи які потребують додаткової аргументації на захисті.

1. Автор обґрунтовує пропозицію про внесення змін до ч. 12 ст. 23-1 Закону України «Про звернення громадян», доповнивши ч. 12 ст. 23-1 абзацом наступного змісту: «Вимоги до кількості підписів громадян на підтримку електронної петиції до органу місцевого самоврядування та строку збору підписів, що зобов'язують відповідний орган місцевого самоврядування винести дане питання на місцевий референдум та ініціювати його проведення, визначаються статутом територіальної громади» (стор. 25-26). Очевидним стає зі змісту роботи, що автор шукає шляхи посилення ролі територіальної громади в процесі місцевого самоврядування, про те, чи не призведуть такі зміни до зловживань. Оскільки електронна петиція інструмент пов'язаний із інформаційними технологіями, як забезпечити реальність голосів, як уникнути винесення «неадекватних» питань на місцевий референдум?

2. Автор аргументує позицію про те, що на місцевих виборах має застосовуватись мажоритарна виборча система, незалежно від кількості населення. Ба більше, у містах, особливо, для того щоб територіальна громада обирала персоналізовано своїх представників. Політичні партії у виборчому процесі та подальшій своїй діяльності продемонстрували те, що вони не здійснюють реального забезпечення інтересів місцевого значення та не задовольняють потреби територіальної громади (стор. 28). Хотілося б дізнатися додаткові аргументи автора щодо того, як гарантувати, що кандидати, які отримують мандат за мажоритарною виборчою системою будуть дійсно забезпечувати реалізацію потреб та інтересів територіальних громад.

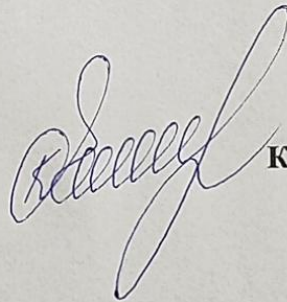
Разом з тим, висловлені критичні зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження, оскільки більшість із них є рекомендаційними та спрямовані на поглиблення наукової дискусії під час прилюдного захисту.

Відсутність порушень академічною доброчесності. Під час вивчення як дисертації, так і наукових публікацій автора фактів порушення академічної доброчесності не виявлено. Дисертація Д.І. Радомської є самостійним розгорнутим дослідженням, результати якого становлять оригінальний внесок у суму знань сфери права та оприлюднені у відповідних публікаціях.

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 установках)» 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 –

**кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри конституційного
права та прав людини Національної
академії внутрішніх справ**



Катерина СЬОХ

