До разової спеціалізованої вченої ради у Донецькому державному університеті внутрішніх справ

ВІДГУК
офіційного опонента
кандидата юридичних наук
Батана Юрія Дмитровича
на дисертацію Бабія Юрія Юрійовича
«Організація муніципальної влади в сучасній Україні: конституційно-правові та прикладні питання»,
подану на здобуття наукового ступеня доктора філософії
за спеціальністю 081 «Право»

Ступінь актуальності обраної тематики дисертаційного дослідження. Реформування системи місцевого самоврядування та децентралізація влади в Україні є одними зі стрижнів, наріжних каменів сучасного праводержавотворення, особливо в контексті незворотності європейського інтеграційного курсу. Муніципальна влада є одним із фундаментальних елементів системи публічної влади, від ефективності функціонування якого залежить не лише реалізація конституційного права територіальних громад на місцеве самоврядування, а й забезпечення сталого соціально-економічного розвитку держави, демократичності публічного адміністрування, ефективності взаємодії державної влади та органів місцевого самоврядування, а також реалізація євроінтеграційного курсу України.

Дисертаційне дослідження Ю. Ю. Бабія присвячене комплексному дослідженню організації муніципальної влади в сучасній Україні як цілісного конституційно-правового процесу в умовах тривалої реформи децентралізації, європейської інтеграції та трансформації системи публічної влади.

Робота вирізняється прагненням автора не лише узагальнити наявні наукові підходи, а й запропонувати власну концепцію організації муніципальної влади, побудовану навколо категорій «муніципальний інтерес», «правова діагностика» та «модель організації муніципальної влади». Такий задум свідчить про високий рівень наукових амбіцій дисертанта та бажання сформувати цілісну концепцію, а не обмежитися аналізом окремих інститутів місцевого самоврядування.

Актуальність обраної теми зумовлено відразу кількома чинниками. По-перше, в Україні триває трансформація системи місцевого самоврядування в контексті адміністративно-територіальної реформи. Протягом останнього десятиліття Україна переживає, напевно, наймасштабнішу реформу територіальної організації влади та місцевого самоврядування з моменту ухвалення Конституції України 1996 року. Реформа децентралізації істотно змінила адміністративно-територіальний устрій держави, сформувала нову систему територіальних громад, суттєво перерозподілила повноваження між державою та органами місцевого самоврядування, змінила фінансові засади діяльності територіальних громад і започаткувала нову модель взаємодії між різними рівнями публічної влади. Нині Україна перебуває на етапі переосмислення архітектури місцевого самоврядування, визначення оптимального співвідношення між автономією територіальних громад та механізмами державного контролю, удосконалення системи місцевих органів виконавчої влади, необхідності впровадження інституту префектів, перегляду статусу районного рівня управління, а також законодавчого забезпечення післявоєнного відновлення територій.

По-друге, вектор на незворотність європейського інтеграційного курсу України, набуття Україною статусу держави-кандидата на вступ до Європейського Союзу та відкриття переговорного процесу щодо членства зумовлюють необхідність подальшої імплементації європейських стандартів публічного адміністрування. Принципово нового значення набули питання відповідності української моделі місцевого самоврядування європейським стандартам. Реалізація принципів, закріплених у Європейській хартії місцевого самоврядування, практиці інституцій Ради Європи, рекомендаціях Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, принципів належного врядування, субсидіарності, пропорційності, фінансової автономії територіальних громад поступово переходить із площини загальнополітичних декларацій до площини конкретних законодавчих та організаційних рішень. У цих умовах особливої ваги набувають наукові дослідження, спрямовані не лише на опис стану муніципальної влади, а й на вироблення концептуальних підходів до її подальшої трансформації відповідно до європейських стандартів.

По-третє, функціонування територіальних громад в умовах широкомасштабної збройної агресії проти України та правового режиму воєнного стану актуалізувало питання співвідношення державної та муніципальної влади, меж автономії місцевого самоврядування, особливостей здійснення повноважень військовими адміністраціями та взаємодії різних рівнів публічної влади. Саме тому дослідження організації муніципальної влади має не лише теоретичне, а й вагоме прикладне значення.

Високий ступінь актуальності роботи зумовлений також сучасним станом розвитку української науки конституційного та муніципального права. Попри значну кількість наукових праць, присвячених місцевому самоврядуванню, більшість із них досліджували окремі інститути: правовий статус територіальних громад, компетенцію органів місцевого самоврядування, фінансову основу місцевого самоврядування, муніципальні права людини, адміністративно-територіальний устрій або окремі аспекти реформи децентралізації. Значно меншою мірою предметом самостійних досліджень ставала саме організація муніципальної влади як цілісної системи, що поєднує інституційний, функціональний, організаційний, нормативний та аксіологічний компоненти. Автор дисертації обґрунтовано звертає увагу на те, що в сучасній юридичній науці відсутнє комплексне конституційно-правове дослідження організації муніципальної влади саме як єдиного процесу, який охоплює взаємодію суб'єктів, моделей управління, правового регулювання, механізмів реформування та оцінювання ефективності функціонування муніципальної системи.

Дисертант справедливо зазначає, що значна частина попередніх наукових напрацювань втратила актуальність через динамічні зміни в правовому регулюванні та правову реформу. Водночас питання організації муніципальної влади з урахуванням колективних потреб громад та євроінтеграційних вимог тривалий час залишалися поза належною комплексною увагою вітчизняної юридичної науки, що зумовлює як теоретичну, так і практичну потребу в рецензованій праці.

Загалом ступінь актуальності теми дисертації слід оцінити як високий. Обрана проблематика відповідає сучасним тенденціям розвитку української юридичної

науки, актуальним потребам конституційного реформування, практиці функціонування територіальних громад, процесам європейської інтеграції України та завданням післявоєнного відновлення системи публічної влади. Водночас дослідження органічно поєднує фундаментальний науковий аналіз із практичною спрямованістю, що значно підвищує його наукову та прикладну цінність.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Проведене дослідження характеризується достатньою внутрішньою логічністю, системністю та послідовністю викладу матеріалу. Автор побудував наукову концепцію, за якої всі основні структурні елементи дослідження – від постановки проблеми до формулювання практичних рекомендацій – перебувають у взаємозв'язку та підпорядковані досягненню єдиної дослідницької мети. Більшість висновків ґрунтується на комплексному аналізі конституційного законодавства України, міжнародних договорів, наукової літератури, практики функціонування місцевого самоврядування, а також результатах власних авторських узагальнень.

Обґрунтування наукових положень здійснюється не ізольовано, а через комплексне поєднання теоретичного, нормативного та функціонального аналізу. Автор не обмежується констатацією стану правового регулювання, а прагне пояснити закономірності розвитку муніципальної влади, причини виникнення окремих проблем, а також механізми їхнього можливого вирішення. Саме такий підхід забезпечує достатню аргументованість сформульованих висновків та рекомендацій.

На позитивну оцінку заслуговує логіка побудови дослідження. У вступі автор чітко визначає актуальність теми, формулює мету, систему завдань, об'єкт, предмет дослідження, окреслює використані методологічні підходи та заявляє положення наукової новизни. Надалі всі розділи дисертації побудовані таким чином, що послідовно розкривають кожне з поставлених завдань, а сформульовані у висновках результати логічно випливають із проведеного аналізу. Така внутрішня узгодженість свідчить про належний рівень наукової культури автора та забезпечує достатню обґрунтованість кінцевих результатів дослідження.

Суттєвим аргументом на користь обґрунтованості результатів є широке використання автором значної джерельної бази. Дисертація спирається на положення Конституції України та практики органу конституційної юрисдикції, міжнародних договорів, чинного законодавства України, актів Ради Європи у сфері місцевого самоврядування, численних наукових праць українських і зарубіжних учених. Список використаних джерел налічує 298 найменувань, що свідчить про належний рівень опрацювання наукової літератури та нормативного матеріалу. Водночас важливим є не лише кількісний показник використаних джерел, а й те, що автор активно залучає їх до наукової аргументації, порівнює різні доктринальні підходи, критично оцінює окремі наукові концепції та формує власну позицію.

Наукові положення дисертації характеризуються достатньою теоретичною аргументованістю. Значна частина висновків формується після проведення історично-правового аналізу розвитку місцевого самоврядування, дослідження сучасних доктринальних концепцій муніципальної влади, аналізу міжнародних стандартів і чинного законодавства. Така послідовність викладення матеріалу забезпечує логічний перехід від аналізу наукових позицій до формування власних авторських висновків. Особливо це простежується під час дослідження поняття муніципальної влади, взаємодії муніципальної та державної влади, правової природи муніципального інтересу та особливостей моделі організації муніципальної влади.

На окрему увагу заслуговує обґрунтування авторської концепції правової діагностики організації муніципальної влади. Автор послідовно пояснює необхідність використання діагностичного підходу, визначає його структуру, мету, об’єкти, суб’єктів та інструменти, після чого застосовує запропоновану концепцію до аналізу сучасного стану організації муніципальної влади. Незважаючи на дискусійність самої категорії «правова діагностика», автор аргументував можливість її використання як методологічного інструменту оцінювання ефективності функціонування муніципальної системи.

Високий ступінь обґрунтованості мають також рекомендації щодо вдосконалення організації муніципальної влади. Більшість із них не виглядають декларативними, а безпосередньо випливають із попередньо проведеного аналізу

проблем функціонування муніципальної системи. Автор послідовно переходить від виявлення недоліків нормативного регулювання до формування конкретних напрямів правового реформування, що свідчить про належний причинно-наслідковий зв'язок між результатами дослідження та запропонованими рекомендаціями.

Отже, ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, є належним. Автор продемонстрував уміння критично опрацьовувати значний масив нормативних та наукових джерел, використовувати сучасні методологічні підходи, здійснювати самостійні теоретичні узагальнення та формулювати пропозиції, які переважно логічно випливають із результатів проведеного дослідження.

Новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, загалом відповідає вимогам, що ставляться до дисертацій на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». Автором запропоновано комплексне конституційно-правове дослідження організації муніципальної влади в сучасній Україні, у якому сформульовано низку нових теоретичних положень, удосконалено наукові підходи та розвинуто окремі концепції, що стосуються функціонування місцевого самоврядування. Важливою особливістю дисертації є те, що автор не обмежується вдосконаленням окремих правових категорій чи аналізом окремих інститутів муніципального права, а прагне сформувати цілісну концепцію організації муніципальної влади як самостійного об'єкта конституційно-правового дослідження. Саме ця концептуальна цілісність є однією з основних ознак новизни виконаної роботи.

Передусім на позитивну оцінку заслуговує обраний автором концептуальний підхід до предмета дослідження. На відміну від значної кількості попередніх наукових праць, присвячених окремим аспектам місцевого самоврядування, дисертація побудована навколо категорії «організація муніципальної влади», яку розглянуто як комплексне правове явище, що поєднує інституційні, функціональні, нормативні, організаційні та аксіологічні складники. Такий підхід дозволив автору перейти від аналізу окремих інститутів до побудови цілісної моделі

функціонування муніципальної влади. Саме системність дослідження істотно підсилює його наукову новизну.

Одним із результатів дисертації є авторське визначення поняття муніципальної влади сучасної України. Автор не лише формулює дефініцію, а й попередньо здійснює ґрунтовний аналіз її ознак, серед яких легітимність, орієнтація на задоволення колективних потреб територіальної громади, реалізація муніципального інтересу, здійснення в межах муніципальних утворень, нормативно визначена інституційна структура та відносна автономія у межах Конституції і законів України. У результаті муніципальну владу розглянуто як самостійний різновид публічної влади, що функціонує на основі власних закономірностей і має власну систему ознак.

Водночас оцінюючи цей результат, слід зазначити, що окремі ознаки муніципальної влади вже досліджувалися у працях українських учених, зокрема представників школи муніципального права. Тому новизна полягає не стільки у формулюванні окремих характеристик, скільки у їхньому системному узагальненні та побудові авторської конструкції поняття муніципальної влади.

Вагомим елементом наукової новизни дисертації слід визнати розроблення концепції правової діагностики організації муніципальної влади, що вирізняє дослідження серед інших праць із муніципального права. Автор переносить категорію «діагностика», яку традиційно використовують у медицині, економіці та державному управлінні, до сфери конституційно-правового аналізу, обґрунтовуючи можливість її використання для оцінювання стану функціонування муніципальної влади. Автор визначає поняття правової діагностики, окреслює її структурні елементи, визначає об'єкти, суб'єктів, засоби та мету здійснення діагностування, а також використовує її як методологічний інструмент дослідження сучасної моделі організації муніципальної влади.

До нових положень також належить авторська характеристика моделі організації муніципальної влади сучасної України як системної моделі перехідного типу. Автор пропонує досить складну теоретичну конструкцію, визначаючи її основні властивості через категорії композиційності, комбінаторності, інгресивності, селективності, адаптивності, кореляційності та інших

характеристик. Модель розглядається не як статичний інститут, а як динамічна система, що формується під впливом європейської інтеграції, процесів децентралізації та розвитку територіальних громад.

До новизни можна віднести і «нормативно-ціннісний» підхід, згідно з яким автор для кращого розкриття предмета дослідження звертає увагу на категорії «колективні потреби» та «муніципальний інтерес», оскільки сучасна європейська правова доктрина зміщує фокус із суто владних повноважень на задоволення потреб конкретної людини всередині територіальної громади та потреб громади загалом.

Елементом новизни є також авторська концепція взаємодії муніципальної та державної влади. Автор не обмежується традиційним аналізом розмежування повноважень, а досліджує взаємодію через категорію муніципального інтересу, пропонуючи власне визначення цього явища та класифікацію його форм і видів. Такий підхід дозволяє розглядати взаємодію різних рівнів публічної влади як єдиний функціональний механізм реалізації інтересів територіальної громади, що певною мірою відрізняється від традиційних адміністративно-правових моделей взаємовідносин державної влади та місцевого самоврядування.

Наукову цінність мають і положення, віднесені автором до категорії удосконалених та таких, що набули подальшого розвитку. Зокрема, удосконалено визначення колективних потреб територіальної громади, інституційної структури муніципальної влади, правової діагностики, функцій муніципальної влади, завдань муніципальної влади, етапів розвитку правового регулювання організації муніципальної влади, поняття правової реформи організації муніципальної влади тощо. У більшості випадків такі результати дійсно мають характер розвитку доктринальних положень, а не їхнього повного переосмислення.

Позитивним є й те, що заявлена новизна не має декларативного характеру. Більшість положень, винесених автором на захист, відображено у змісті відповідних розділів дисертації, ці положення логічно випливають із проведеного аналізу та набувають подальшого розвитку в загальних висновках.

Таким чином, наукова новизна дисертації є достатньо високою та відповідає рівню дисертаційного дослідження на здобуття ступеня доктора філософії. Автор

запропонував власну комплексну концепцію організації муніципальної влади, сформулював низку нових теоретичних положень, удосконалив наукові підходи та розвинув окремі положення сучасної доктрини муніципального права. Найбільш вагомими результатами роботи слід визнати концептуалізацію організації муніципальної влади як цілісного процесу, авторське бачення моделі організації муніципальної влади та нове осмислення ролі муніципального інтересу в системі публічної влади.

Повнота викладення наукових результатів в опублікованих працях здобувача. Повноту викладення наукових результатів дисертаційного дослідження в опублікованих працях Ю. Ю. Бабія загалом слід оцінити як достатню та таку, що відповідає вимогам, які висуваються до дисертацій на здобуття ступеня доктора філософії. Основні результати дослідження знайшли відображення у фахових наукових публікаціях автора, а також були апробовані шляхом участі у всеукраїнських та міжнародних науково-практичних конференціях. Це свідчить про належний рівень оприлюднення отриманих результатів, їхнє професійне обговорення в науковому середовищі та відповідність принципу публічності наукових досліджень.

Як зазначено у дисертації, основні положення дослідження висвітлено у шести наукових статтях, опублікованих у фахових виданнях України, включених до Переліку наукових фахових видань України, а також у п’яти тезах доповідей на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях. Такий обсяг наукової апробації не лише відповідає встановленим нормативним вимогам щодо дисертацій на здобуття ступеня доктора філософії, а й свідчить про систематичну роботу автора над поступовим оприлюдненням (2022–2025 рр.) окремих результатів дослідження.

Аналіз змісту наукових публікацій дає підстави стверджувати, що вони охоплюють практично всі ключові напрями дисертаційного дослідження. Позитивною рисою є те, що опубліковані праці не дублюють одна одну, а висвітлюють окремі самостійні аспекти загальної проблематики. Завдяки цьому поступово формується цілісне уявлення про авторську концепцію організації муніципальної влади. У наукових статтях послідовно розкриваються питання

теоретичного розуміння муніципальної влади, особливостей її конституційної моделі, взаємодії з державною владою, сучасних тенденцій розвитку місцевого самоврядування та напрямів удосконалення правового регулювання. Таким чином, публікації не є фрагментарними, а логічно доповнюють одна одну, забезпечуючи належне висвітлення основних результатів дисертаційного дослідження.

Відсутність порушень академічної доброчесності. За результатами вивчення дисертаційного дослідження, фактів академічного плагіату, фабрикації чи фальсифікації результатів наукового дослідження не виявлено. Запозичені ідеї, концепції, наукові підходи та фактичні дані належним чином ідентифіковані шляхом коректного цитування та посилання на відповідні джерела.

Зауваження щодо оформлення та змісту дисертації, запитання до здобувача. Позитивно оцінюючи наукову роботу Ю. Ю. Бабія, необхідно звернути увагу на деякі положення, які можуть слугувати підґрунтям для подальшої наукової полеміки (і бути предметом подальших наукових досліджень або дискусії під час публічного захисту), що є природним і навіть бажаним для комплексних конституційно-правових досліджень.

1. Пропонована автором періодизація правового регулювання завершується «конституційно-новітнім» етапом, який триває з 01.04.2014 дотепер. По-перше, потребує додаткової аргументації розмежування «конституційно-початкового» та «конституційно-новітнього» етапів 01.04.2014 – датою ухвалення розпорядження (індивідуального акта) Кабінету Міністрів України, яке затвердило Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

По-друге, з огляду на кардинальні правові трансформації після лютого 2022 року, цікаво під час захисту почути думку автора щодо виокремлення всередині цього етапу окремого підперіоду або взагалі виокремлення нового етапу. У тексті анотації акцентується на важливості врахування чинника повномасштабної війни на території України, проте у структурі завдань та у змісті розділів цей аспект не виокремлено як самостійний. Рекомендую в подальших дослідженнях чіткіше відобразити вплив воєнного стану. Зокрема, доцільним є приділення більшої уваги діяльності військових адміністрацій (і йдеться не лише про районні й обласні, а

також не лише про військові адміністрації населених пунктів на тимчасово окупованих територіях, а й, наприклад, наразі у м. Одесі діють водночас міська військова адміністрація, в. о. міського голови та міська рада), особливостям здійснення місцевого самоврядування під час воєнного стану, зокрема особливостям здійснення повноважень органів місцевого самоврядування на деокупованих територіях, а також перспективам повоєнної відбудови територіальних громад. Саме ці питання нині формують новий порядок денний розвитку муніципального права і значною мірою визначатимуть еволюцію організації муніципальної влади в найближчі роки. Цікаво дізнатися думку автора про те, як введення воєнного стану в Україні вплинуло на баланс взаємодії між місцевими державними адміністраціями, військовими адміністраціями та суб'єктами муніципальної влади, про які йдеться у дослідженні.

Крім того, останніми роками відбувається активна цифрова трансформація, зокрема і в організації муніципальної влади в сучасній Україні (що також активізувалося після запровадження воєнного стану). Тому потенціал актуальності теми міг бути реалізований ще повніше за умови більш глибокого висвітлення цифрової трансформації публічного управління та післявоєнної реконструкції територіальних громад. Ці аспекти сьогодні також визначають подальший розвиток українського муніципального права та потребують посиленої уваги як законодавця, так і наукової спільноти.

2. Цікавою є запропонована термінологія дослідження, про яку вказано вище. Зокрема, автор досить широко використовує поняття «муніципальна влада», фактично ототожнюючи його із сучасною системою місцевого самоврядування. Доцільно було б більш детально обґрунтувати необхідність використання саме категорії «муніципальна влада», адже у вітчизняній конституційно-правовій доктрині та законодавстві традиційно домінує поняття «місцеве самоврядування».

3. Дисертант використовує два поняття: «колективна потреба населення територіальної громади» та «муніципальний інтерес». На моє переконання, перше з цих двох понять краще сформулювати «колективна потреба територіальної громади» (без слова «населення») або «колективна потреба населення муніципальної одиниці», оскільки територіальна громада і являє собою сукупність

«жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста» (ч. 1 ст. 140 Конституції України), тому вживати водночас «населення територіальної громади» вважаю тавтологічним. Але більш цікаво інше – важливо дізнатися думку здобувача про те, у чому полягає принципова відмінність між поняттями «колективна потреба (населення) територіальної громади» та «муніципальний інтерес», яке з цих понять є первинним і чому.

4. У контексті євроінтеграційних прагнень України, а також сформованої автором моделі муніципальної влади сучасної України, важливо зрозуміти, чи вбачає дисертант можливим реалізацію цієї моделі та вступ України до Європейського Союзу без внесення змін до Конституції України. Наприклад, у контексті євроінтеграції звертаю увагу на один аспект: ч. 1 ст. 70 Конституції України (підкреслюю – «захищеного» розділу ІІІ Конституції України) передбачає: «Право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України …», тобто не закріплює право голосу на, зокрема, місцевих виборах і референдумах за іноземцями й особами без громадянства. Натомість ст. 40 Хартії основних прав Європейського Союзу (акта первинного права, обов’язкового для дотримання членом ЄС) передбачає: «Кожен громадянин Європейського Союзу має право голосу та балотування на муніципальних виборах у державі-члені, де він чи вона проживає, на тих самих умовах, що і громадяни цієї держави». Аналогічне положення щодо виборів до Європейського парламенту передбачає ст. 39 Хартії основних прав ЄС. Попри неодноразові згадки регулювання виборів як Конституцією, так і Виборчим кодексом і попередніми актами виборчого законодавства, дисертація не містить відповіді на цю потенційну проблему.

Проте зазначені дискусійні положення не знижують загальної наукової цінності дисертаційного дослідження, а, навпаки, підкреслюють його теоретичну глибину та відкритість до подальшого розвитку й наукового обговорення.

Висновок про відповідність дисертації встановленим вимогам.

1. Дисертаційна робота Бабія Юрія Юрійовича на тему «Організація муніципальної влади в сучасній Україні: конституційно-правові та прикладні питання» за своєю актуальністю, ступенем наукової новизни, рівнем

обґрунтованості, а також науковою та практичною значущістю здобутих результатів повністю відповідає спеціальності 081 «Право».

2. Проведене дослідження виконано з дотриманням установлених вимог до кваліфікаційних наукових праць на здобуття ступеня доктора філософії та відповідає положенням Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у закладах вищої освіти (наукових установах), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23.03.2016 № 261.

3. Дисертація відповідає вимогам наказу Міністерства освіти і науки України від 12.01.2017 № 40 «Про затвердження Вимог до оформлення дисертації», а також Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12.01.2022 № 44.

4. З огляду на повну відповідність дисертаційної роботи встановленим нормативним вимогам, належний рівень наукової новизни, теоретичну та практичну значущість здобутих результатів, її автор – **Бабій Юрій Юрійович** – **заслуговує на присудження ступеня доктора філософії** з галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

Офіційний опонент –
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного права
Національного університету
«Одеська юридична академія» Юрій БАТАН