

До спеціалізованої вченої ради Д 26.236.03
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України
01001, м. Київ, вул. Трьохсвятительська, 4

ВІДГУК

офіційного опонента

**кандидата юридичних наук, доцента,
судді Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду
Єзера Альберта Анатолійовича**

на дисертацію Сметани Василя Васильовича на тему:

«Конституційно-правове забезпечення правозахисної діяльності у сфері
місцевого самоврядування: вітчизняний та світовий досвід»,
поданої на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за
спеціальністю 12.00.02 – «Конституційне право; муніципальне право»

Актуальність роботи. Закріплення у Конституції України обов'язку держави утверджувати й забезпечувати права та свободи індивіда та визначення цієї максими як основоположного конституційного рішення стало результатом міжнародного консенсусу щодо необхідності гуманізації національних правопорядків після жахів світових воєн. Джерельною основою згаданої формули стала концепція «категоричного (морального) імперативу» видатного німецького філософа права Іммануела Канта, на переконання якого *«...людина не може бути використаною іншою людиною просто як засіб/інструмент, навпаки – її завжди і щоразу слід водночас розглядати як мету, і саме в цьому полягає її гідність (особистість)»*. Розвиваючи свою теорію, мислитель визначив, що *«практичний імператив, отже, буде таким: дій так, щоб людство, як у твоїй особі, так і в особі будь-кого іншого, так само могло розглядатися як мета, але ніколи не використовуватися тільки як засіб/інструмент»*. Далі ця ідея була закріплена й в тексті Основоположного

Закону ФРН, ухваленого після Другої світової війни, і в підсумку стала ключовим принципом функціонування конституційних демократій на європейському континенті.

Проте муніципальний (самоврядний) аспект реалізації гуманістичного вектору в діяльності публічної влади досі залишався поза увагою вітчизняних вчених-конституціоналістів. І якщо щодо ідеї антропоцентризму в діяльності органів державної влади сформувався певний консенсус, то в контексті засад організації та функціонування місцевої влади цей принцип складно назвати аксіоматичним. У такому фокусі запропоноване дослідження має непересічну актуальність, оскільки розпочинає доктринальний дискурс щодо місця та ролі людини в правозахисному механізмі місцевого самоврядування.

Незаперечна актуальність роботи В. В. Сметани полягає також і в тому, що ця робота першим дисертаційним дослідженням у науці конституційного права України, у якому автор робить акцент на аксіологічній парадигмі діяльності місцевої влади у сфері захисту прав людини, розглядаючи муніципальний правозахисний механізм через потребу забезпечення поваги до людської індивідуальності, її гідності та свободи.

Обґрунтованість та достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Основні наукові положення, висновки та рекомендації, викладені у дисертаційному дослідженні, є теоретично обґрунтованими, що забезпечується застосуванням раціональної сукупності сучасних загальнонаукових і спеціальних методів та засобів наукового пізнання.

Структура викладення матеріалу у роботі є логічною. Її перший розділ присвячений дослідженню науково-методологічних підходів до визначення поняття правозахисної діяльності у сфері місцевого самоврядування, загальній характеристиці та доктринальним підходам до розуміння муніципальних прав людини, принципів та міжнародних стандартів правозахисної діяльності у сфері місцевого самоврядування. Вбачається аргументованим висновок автора, що зміст правозахисної діяльності у сфері місцевого самоврядування становить доцільна позитивна зміна ситуації з порушеннями прав людини і перетворення її

в інтересах людини, громади і держави, відновлення порушених прав і свобод людини і громадянина, а також попередження таких порушень.

У другому розділі здобувач виокремив види муніципальних інститутів правозахисної діяльності у сфері місцевого самоврядування» та надав їм характеристику. Також автор обґрунтував висновки про роль органів місцевого самоврядування у захисті прав і свобод людини та громадянина. Переконливість відповідних аргументів була доведена через призму аналізу світового досвіду організації та правозахисної діяльності муніципальних омбудсманів, а також висвітлення правозахисного потенціалу непублічних (громадських) інститутів місцевого самоврядування.

Третій розділ автор присвятив дослідженню актуальних проблем законодавчого врегулювання правозахисної діяльності у сфері місцевого самоврядування в Україні. У цьому розділі здобувач визначив перспективи правозахисної діяльності у сфері місцевого самоврядування в Україні. Автор аргументовано доводить, що основними напрями удосконалення та підвищення ефективності правозахисної діяльності на рівні місцевого самоврядування є такі: статутне унормування правозахисної мети і завдань місцевого самоврядування; розробка і утвердження місцевих правозахисних цільових програм та програм оптимізації існуючої системи забезпечення безпеки життєвого простору громади та кожної окремо взятої особистості; інтеграція правозахисного підходу у діяльність органів місцевого самоврядування; запровадження, з урахуванням потреб територіальної громади, нових інституціональних правозахисних механізмів, таких як муніципальний омбудсман, муніципальна варта, інститут параюристів, установи з надання безоплатної правової допомоги та «юридичні клініки»; активізація процесів залучення у правозахисну діяльність в сфері місцевого самоврядування неурядових правозахисних організацій та інших громадських об'єднань.

Позитивними рисами дисертаційного дослідження Сметани В. В. слід вважати його широку емпіричну основу та комплексний характер висвітлення окремих аспектів дослідженої проблематики. Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків і списку використаних джерел (308 найменувань). Її

структура є внутрішньо узгодженою та відповідає логіці дослідження.

Достовірність одержаних результатів. Достовірність одержаних результатів не викликає сумніву завдяки використанню значного масиву вітчизняних та закордонних доктринальних джерел.

Цінність роботи полягає у ґрунтовному аналізі аксіологічного виміру правозахисного механізму місцевого самоврядування. Коректність отриманих висновків та обґрунтованість пропозицій і рекомендацій визначається правильно вибраним методологічним підходом до проведеного дослідження, використанням наукового, нормативного та емпіричного матеріалу. Слід також звернути увагу на те, що здобувач вдало працював на різних рівнях наукового дослідження – від фундаментального до науково-прикладного, про що свідчать авторські пропозиції щодо модернізації правового регламентації відносин у сфері захисту прав людини органами місцевого самоврядування, які доцільно враховувати у своїй діяльності законодавцеві та суб'єктам локальної нормотворчості на рівні територіальних громад. Кількість та різноманітність використаних джерел, а також їхній усебічний аналіз створили необхідні передумови для забезпечення достатнього рівня достовірності та обґрунтованості дисертаційної роботи.

Наукова новизна одержаних результатів обумовлена тим, що конституційно-правовий вимір правозахисної діяльності органів муніципальної влади ще не був предметом дисертаційного чи монографічного дослідження у вітчизняній юриспруденції, а здобутки сучасних іноземних авторів у цій сфері не можуть задовольнити потреби вітчизняної науки та практики.

У роботі сформульована низка нових теоретичних положень та висновків. Зокрема, здобувач визначив поняття механізму захисту прав, свобод та життєво важливих інтересів людини у сфері місцевого самоврядування як цілісної системи правових засобів та інститутів місцевого самоврядування, які конкретизують і доповнюють конституційний зміст прав людини як члена територіальної громади, установлюють підхід, заснований на правах людини (правозахисний підхід), діяльності органів місцевого самоврядування, забезпечують реалізацію задекларованих положень нормативно-правових актів,

що приймаються органами місцевого самоврядування та які стосуються прав і інтересів жителів – членів територіальних громад.

Також не можна не відзначити, що автор уперше артикулював та аргументував необхідність закріплення на конституційному рівні положення про забезпечення й захист прав та свобод людини та громадянина членів територіальних громад як однієї з пріоритетних функцій місцевого самоврядування, що має стати ціннісним орієнтиром в діяльності місцевого самоврядування у сфері забезпечення та захисту прав людини.

Дискусійні положення та зауваження. Віддаючи належне вагомим науковим здобуткам Сметани В. В., вважаємо за необхідне зазначити такі дискусійні положення та зауваження до поданої дисертаційної роботи:

1) Виразним лейтмотивом через увесь текст дослідження проходить ідея залученості членів територіальних громад до реалізації правозахисного механізму місцевого самоврядування через різноманітні форми участі в житті муніципалітету: звернення, громадські слухання, громадські обговорення тощо. Відомий філософ права Юрген Габермас також акцентує увагу на важливості принципу дорадчості в ухвалюванні рішень, що забезпечує включеність (інклюзивність) у процес ухвалення владних рішень заінтересованих осіб. Але, як вбачається, автор переважно концентрується увагу на звичних (класичних) формах комунікативного потенціалу правозахисного інструментарію (за винятком інституту муніципального омбудсмана, про що йдеться, зокрема, на с. 97 дисертаційного дослідження). Водночас фактично поза увагою здобувача залишились інші засоби інклюзії мешканців громад в процес ухвалення муніципалітетами своїх рішень, зокрема, процедури медіації. Тому цікава думка автора щодо перспектив впровадження некласичних форм (на кшталт медіації) залучення членів територіальних громад до ухвалення рішень в контексті концепції муніципалізації прав особи, яку підтримує автор, адже, як вбачається, такі процедури сприятимуть діалогу на найбільш наближеному до індивіда рівні.

2) На ст. 57 дисертаційної роботи автор перелічує принципи, які він вважає базовими у правозахисній діяльності у сфері місцевого самоврядування, зокрема називає такі, як повага гідності особистості; рівність і недопущення

дискримінації; відкритість (прозорість); доступність (інформаційна, організаційна); оперативності та інші. Названі принципи за своїм змістом одночасно є й зобов'язаннями муніципалітету перед людиною, і такі зобов'язання навряд чи виправдано визначати як однопорядкові.

Відомо, що в загальній теорії права розмежовують позитивні та негативні зобов'язання суб'єктів, наділених публічною владою, щодо реалізації прав та свобод людини. Вбачається, що такий підхід, має не тільки теоретичне, а й суто практичне значення, адже за його допомогою муніципалітети мають вибудовувати стратегію забезпечення життєдіяльності територіальних громад. Особливо гостро це питання постає в умовах нинішнього соціального контексту, коли весь світ опинився перед обличчям реальної загрози життю та здоров'ю населення через пандемію коронавірусної інфекції. Така об'єктивна дійсність вимагає особливої виваженості щодо вжиття екстраординарних заходів забезпечення прав та свобод індивідів, оскільки ці заходи якраз і втілюються в життя через виконання місцевою владою своїх позитивних та негативних зобов'язань. Тому вбачається вельми слушним під час визначення обов'язків муніципалітетів щодо забезпечення захисту прав та свобод мешканців територіальних громад розмежовувати зобов'язання місцевих органів влади за критерієм обов'язковості їхньої участі в реалізації прав і свобод членами відповідної громади, а також зважати на межі та інтенсивність цієї участі. Такий методологічний підхід міг би допомогти здобувачеві повніше висвітлити наявний у місцевого самоврядування правозахисний інструментарій з огляду на його доречність, достатність та ефективність, зокрема й в умовах надзвичайних правових режимів.

3) Наразі не викликає сумніву те, що чіткі та зрозумілі процедури, а також їхнє належне виконання сприяють довірі особи до публічної влади та слугують запобіжником сваволі з боку влади. У своїй роботі (зокрема на с. 95, с. 97) здобувач торкнувся багатьох важливих питань, водночас оминувши увагою вади механізму забезпечення процедурної регламентації діяльності органів місцевого самоврядування. Уже тривалий час триває обговорення необхідності законодавчого врегулювання визначення загальної адміністративної процедури

в діяльності органів місцевого самоврядування. З огляду на це постає питання про те, чи вважає автор відсутність спеціального закону про адміністративну процедуру проблемою, що негативно позначається на ефективності реалізації органами місцевого самоврядування своїх функцій щодо захисту прав людини?

4) Широко висвітливши інструментарій, потенціал якого в контексті захисту прав людини на рівні територіальних громад ще не реалізований, здобувач не торкнувся питання доцільності надання органам місцевого самоврядування права звертатися до Конституційного Суду з конституційною скаргою в інтересах територіальної громади, що досить активно дискутується в академічних колах. Тому викликає як доктринальний, так і практичний інтерес позиція здобувача щодо можливості розширення переліку суб'єктів права на конституційну скаргу способом надання органам місцевого самоврядування можливості звертатися до Конституційного Суду України з конституційною скаргою у тому разі, якщо законом України порушуються права та/або законні інтереси територіальної громади. І чи є виправданим ненадання такої можливості муніципалітетам з огляду на той досвід розв'язання цього питання у Федеративній Республіці Німеччини та Республіці Польща, де відповідним органам надана можливість захищати права територіальної громади за допомогою подання конституційної скарги?

Загальний висновок. Водночас слід зазначити, що сформульовані запитання не ставлять під сумнів ґрунтовність та значущість дисертаційного дослідження, а покликані стимулювати розроблення автором дослідженої ним проблематики й надалі. Висловлені зауваження і побажання стосуються складних і дискусійних питань та не впливають на загальний високий науковий рівень дисертації, не піддають сумніву основні наукові результати, здобуті авторкою.

Дисертаційна робота виконана на високому теоретичному рівні, матеріал дисертації змістовно структурований та викладений в логічній послідовності. Автореферат дисертації повністю відбиває основні положення роботи, актуальність, задачі й наукову новизну дослідження, його теоретичну та практичну значущість. Кількість зазначених в авторефераті публікацій

відповідає встановленим нормативним вимогам. За своїм змістом і загальною спрямованістю дисертаційне дослідження Сметани В. В. відповідає вибраній ним спеціальності 12.00.02 – «Конституційне право; муніципальне право.».

З огляду на викладене дисертація Сметани Василя Васильовича на тему: «Конституційно-правове забезпечення правозахисної діяльності у сфері місцевого самоврядування: вітчизняний та світовий досвід», яка подана для захисту на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (доктора філософії) за спеціальністю 12.00.02, за актуальністю вибраної теми, науковою новизною, практичним значенням здобутих результатів та їхнім оформленням відповідає вимогам, які встановлені у п. п. 9, 10, 12 та 13 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567 (зі змінами та доповненнями), які висуваються до кандидатських дисертацій, а її автор – Сметана Василь Васильович – за результатами публічного захисту може бути рекомендований для присудження йому наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – «Конституційне право; муніципальне право.».

16 листопада 2020 року

Офіційний опонент:

**к.ю.н., доцент,
суддя Верховного Суду**

А.А. Єзеров



Підпис засвідчую

Мачальник відділу кадрового забезпечення (I)
Управління кадрової роботи
Верховного Суду
16 листопада 2020 року