**Спеціалізована вчена рада Д 26.236.03**

**ВІДГУК**

**офіційного опонента на дисертацію Дробуш Ірини Вікторівни**

**«Соціальна функція місцевого самоврядування**

**в Україні: проблеми теорії та практики», поданої на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю**

**12.00.02 - конституційне право; муніципальне право**

Аналіз рукопису дисертації, автореферату і публікацій автора дисертації за темою дослідження дозволяє висловити наступні судження та висновки стосовно відповідності представленої кваліфікаційної наукової праці вимогам «Порядку присудження наукових ступенів», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р., № 567.

**Актуальність теми дисертаційної роботи** не викликає ніяких сумнівів як з точки зору загальнонаукової значущості проблеми дослідження, вирішення якої має важливе значення для розвитку та вдосконалення національної доктрини місцевого самоврядування, для подальшого розвитку теорії і практики вітчизняної науки муніципального права, так і для вдосконалення практичних аспектів функціонування публічної влади в Україні, розвитку громадянського суспільства та його взаємодії з механізмом держави.

Актуальність теми зумовлена багатьмаоб’єктивними і суб’єктивними чинниками, внутрішніми і зовнішніми факторами, які на достатньо професійному рівні і досить ґрунтовно аналізуються в даній роботі (с. 4-6 дисертації), а тому не потребують додаткової аргументації.

Наголошуючи на актуальності теми дисертаційного дослідження, слід звернути увагу на те, що вона є актуальною як з теоретичної точки зору, так і з практичної. Слід окремо відзначити, що робота Дробуш І.В. є актуальною, на теперішньому етапі муніципальної реформи, і, вочевидь, буде актуальною ще досить довгий час, незважаючи на той факт, що тематика муніципального права безпосередньо та опосередковано була предметом досліджень багатьох зарубіжних та вітчизняних вчених.

|  |
| --- |
| В Україні вже реалізовано певні кроки у напрямі децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування, зокрема, проведено бюджетну децентралізацію та створено умови для об’єднання територіальних громад. Однак у цьому процесі виникають проблемні питання соціальної політики, при вирішенні яких, нашій державі знадобився б позитивний як європейський, так і власний історичний досвід. |

У вересні 2016 року було прийнято план заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, де в першу чергу займають соціальні питання. Це сприятиме оновленню завдань, строків їх реалізації, подальшої реалізації положень Концепції на засадах децентралізації, субсидіарності, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування. Своєчасне вирішення соціальних проблем вимагає не лише об’єднання зусиль усіх рівнів публічної влади, а й впровадження механізмів самодопомоги та самоорганізації на рівні територіальних громад, що дозволить вирішувати соціальні проблеми шляхом використання власних ресурсів. Інноваційні форми самоорганізації населення мають стати потужним детонатором розвитку соціальної держави, зародження інфраструктури громадянського суспільства та реалізації засад сталого розвитку.

Все це дає підстави зробити висновок, що представлена робота є комплексним науковим дослідженням соціальної функції місцевого самоврядування в Україні .

**Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.** Обґрунтованість та достовірність більшості наукових положень, висновків і пропозицій, що розроблені й відображені у дисертаційному дослідженні, можна охарактеризувати як цілком достатні.

Автором чітко та послідовно сформульовані мета та задачі дослідження. Їх постановка та обґрунтованість дозволяють розкрити основний зміст теми. Об’єкт і предметдослідження сформульовано вірно і точно, що посприяло всебічній ґрунтовній розробці теми.

Заслуговує на схвалення потужний теоретико-методологічний інструментарій дослідження дисертаційної роботи. Методологічне підґрунтя дослідження соціальної функції місцевого самоврядування становлять сукупність філософсько-світоглядних, загальнонаукових принципів і підходів та спеціально-наукових методів пізнання муніципально-правових явищ та процесів.

Філософсько-світоглядну основу дослідження становить діалектичний метод, який сприяв з’ясуванню сутності явища місцевого самоврядування та його еволюції як виду публічної влади, загального і особливого у діяльності суб’єктів місцевого самоврядування, сутності та змісту соціальної функції місцевого самоврядування; дозволив розглянути динаміку її подальшого розвитку, розглянути зв’язок інституту місцевого самоврядування з державою, іншими інститутами політичної організації суспільства (підрозділи 1.3, 2.4, 3.1–3.4).

Слід відзначити використання також ряду спеціально-наукових методів, а саме оперування аксіологічним підходом сприяло розкриттю змісту основних муніципально-правових цінностей, виявлення механізму їх впливу на муніципальну свідомість, поведінку, активність та ініціативу членів територіальних громад (підрозділи 3.1, 3.2, 3.3); застосування психологічного підходу сприяло дослідженню форм активного залучення кожного представника громади у процес вирішення соціальних проблем на основі взаємної довіри, солідарності та неупередженості, дозволило напрацювати основні напрями удосконалення демографічної та соціальної складових механізму реалізації соціальної функції (підрозділи 3.4, 4.1–4.4); компаративний метод дав можливість усвідомити основні етапи муніципальних реформ у зарубіжних країнах, спрямованих на створення оптимальних умов життєдіяльності громад, напрацювати пропозиції щодо оптимального розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної влади, уникнення їх дублювання в сфері соціального захисту населення, житлово-комунального господарства, охорони здоров’я тощо (підрозділи 2.4, 4.1–4.4).

Однією з переваг дисертації є об’ємна джерельна база, яку використовувала авторка як підґрунтя для своєї роботи. Так, список використаних джерел включає в себе 864 різноманітних найменувань, серед яких дисертаційні дослідження як вітчизняних, так і зарубіжних авторів, автореферати дисертацій, монографії, нормативно-правові документи тощо. Оформлення списку використаних джерел загалом оформлено згідно вимог, що висуваються.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що дана дисертаційна робота є одним з перших в Україні досліджень, у якому сформульовано концептуальні засади соціальної функції місцевого самоврядування, здійснено комплексне осмислення конституційно-правових проблем її реалізації в умовах формування соціальної державності в Україні.

У результаті проведеного дослідження сформульовано нові наукові положення і висновки, які виносяться на захист. Слід зазначити, що пропозиції, які висуває автор у рубриці «Наукова новизна одержаних результатів» є дійсно новими. Позитивними і корисними для подальшого розвитку науки конституційного права і втілення у практику можна вважати позиції наукової новизни, які автор пропонує як ті які удосконалено і набули подальшого розвитку (с. 9-13 дисертації).

**Оцінка змісту та завершеності дисертації.** Зміст дисертації відбиває логіку мети та предмета дослідження. Він передбачає аналіз як теоретичних проблем з теми дисертаційного дослідження на сучасному етапі, так і питань правозастосування. Загалом, дисертація характеризується ознакою єдності змісту. Розділі 1 «Теоретико-методичні проблеми дослідження соціальної функції місцевого самоврядування», присвячений аналітичному аналізу стану розробленості конституційно-правових проблем теорії соціальної функції місцевого самоврядування. Дисертант розкриває методологічні проблеми дослідження соціальної функції місцевого самоврядування, досліджує розвиток наукових знань про соціальну функцію місцевого самоврядування безпосередньо в аспекті теоретико-методологічного розуміння вчення про місцеве самоврядування. Також автор стверджує, що

досліджуючи соціальну функцію місцевого самоврядування, слід передусім виходити з розуміння громади як специфічної соціально-політичної спільноти людей; складний у психологічному плані колектив. І у цьому контексті застосування психологічного підходу сприяло б у виборі дієвих форм активного залучення кожного представника громади у процес вирішення соціальних проблем на основі взаємної довіри, солідарності та неупередженості. Враховуючи, що територіальні громади здатні власними силами вирішувати нагальні щоденні соціальні проблеми, розпоряджатися відповідними ресурсами з метою підвищення рівня та якості свого життя. Самоорганізація територіальних громад є визначальною рисою сучасного муніципалізму та вагомим чинником у процесі реалізації соціальної функції місцевого самоврядування (с.51 дисертації).

У розділі 2 «Загальна конституційно-правова характеристика соціальної функції місцевого самоврядування», автором розкривається поняття соціальної функції місцевого самоврядування як основний напрям та вид нормативно-регламентованої й організаційно-забезпеченої муніципальної діяльності суб’єктів місцевого самоврядування щодо вирішення соціальних питань місцевого значення, обумовлений об’єктивними потребами соціального розвитку відповідної території з точки зору внутрішніх і зовнішніх завдань територіальних громад, у яких виражаються і конкретизуються сутність та соціальне призначення місцевого самоврядування в умовах формування громадянського суспільства та соціальної державності (с.103 дисертації); визначається місце соціальної функції в системі функцій місцевого самоврядування; досліджує генезис значення; співвідношення соціальної функції місцевого самоврядування функціональної ролі місцевого самоврядування у вирішенні соціальних питань місцевого та соціальної функції держави.Обґрунтовується обумовленість соціальної функції місцевого самоврядування самою природою місцевого самоврядування, необхідністю його існування як окремого виду публічної влади, відповідною нормативно-правовою регламентацію питань місцевого значення, які є основним об’єктом муніципальної діяльності та критерієм результативності функціонування суб’єктів місцевого самоврядування. Окрему увагу приділено позитивному досвіду європейських країн, зокрема Швеції, Норвегії, Данії, в яких турбота про населення є національною ідеєю, акцентується увага на необхідності високого рівня фінансової автономії (с.165-166 дисертації).

У розділі 3 «Соціальна функція місцевого самоврядування у контексті формування соціальної держави» дисертантом доводиться взаємообумовленість соціальної функції місцевого самоврядування соціальними інтересами територіальних громад; розкривається сутність соціальної політики та основні напрями її реалізації у територіальній громаді в умовах формування соціальної держави; виявляється взаємозв’язок соціальної функції місцевого самоврядування та соціальних прав людини; зосереджується увага на конституційно-правових проблемах розвитку соціальної функції місцевого самоврядування у контексті трансформації взаємовідносин територіальних громад, суспільства та держави.

Автор вважає, що ефективним шляхом реалізації соціальних інтересів територіальних громад, задоволення їх соціальних потреб є підтримка діяльності різних за спрямуванням громадських організацій; залучення територіальних громад до розробки, громадської експертизи проектів законодавчих актів, локальних актів, зокрема програм соціального розвитку; розробка механізму розміщення й укладання договорів державного та соціального замовлення; створення різноманітних спільних консультативно-дорадчих органів (експертних рад, комісій, груп тощо); ініціювання створення фондів соціальних витрат, що не підлягають оподаткуванню, спрямовані на забезпечення реалізації соціальних програм тощо (с.270 дисертації).

У розділі 4 «Конституційно-правові проблеми реалізації соціальної функції місцевого самоврядування», Дробуш І.В. дається конституційно-правова характеристика механізму реалізації соціальної функції місцевого самоврядування, розкриваються особливості реалізації соціальної функції у сферах соціального захисту населення, житлово-комунального господарства, охорони здоров’я. Автором удосконалено  модель соціальної взаємодії різних видів публічної влади в частині реалізації соціальної функції на основі розуміння місцевого самоврядування як виду публічної влади, ефективного управління, динамічного розвитку держави та територіальних громад на засадах децентралізації та субсидіарності, що, виходячи з європейської муніципальної практики, передбачає розширення власних (самоврядних) повноважень місцевого самоврядування, спрямованих на реалізацію його соціальної функції, зміни організаційної структури на регіональному рівні, реформування територіальної основи функціонування інституту місцевого самоврядування, належне матеріально-фінансове забезпечення його завдань та функцій (с.299 дисертації).

**Практичне значення одержаних результатів** визначається актуальністю дослідження, новизною і висновками – загальнотеоретичними і практичними. Сформульовані у дисертації пропозиції та висновки можуть бути використані як теоретичний матеріал для вдосконалення конституційно-правової регламентації соціальної функції місцевого самоврядування в Україні та механізму її реалізації; для поліпшення форм та методів діяльності суб’єктів місцевого самоврядування, спрямованої на реалізацію соціальних прав людини та громадянина на рівні територіальної громади; з метою подальшої розробки теорії соціальної функції місцевого самоврядування; при підготовці відповідних розділів підручників і навчальних посібників з конституційного й муніципального права України та зарубіжних країн, при викладанні відповідних навчальних дисциплін і спецкурсів у вищих навчальних закладах, центрах перепідготовки та підвищення кваліфікації державних та муніципальних службовців, у науково-дослідницькій роботі студентів;

Практична цінність результатів дисертаційного дослідження для правотворчої та правозастосовної роботи підтверджена Управлінням соціального захисту населення (лист від 24 грудня 2015 р. № 3161/01-21/15), Рівненським обласним центром перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ, організацій (лист від 16 грудня 2015 р. № 01-06/300).

Результати дисертаційного дослідження впроваджено у навчальний процес Навчально-наукового інституту права Національного університету водного господарства і природокористування (Акт про впровадження результатів дисертаційного дослідження від 18 грудня 2015 р. № 12/77), Національного університету «Острозька академія» (Акт про впровадження результатів дисертаційного дослідження від 17 лютого 2016 р. № 02-17/578), Міжнародного економіко-гуманітарного університету імені академіка Степана Дем’янчука (Акт про впровадження результатів дисертаційного дослідження від 18 грудня 2015 р. № 031/218).

**Повнота викладу основних результатів дисертаційної роботи в наукових фахових виданнях.** Основні результати дослідження пройшли належну апробацію. За темою дисертаційного дослідження опубліковано 41 наукова праця, у тому числі 1 одноособова монографія, 15 статей у фахових виданнях України, 7 у виданнях іноземних держав, 18 тез доповідей у матеріалах науково-практичних конференцій. Наукові положення дисертації Дробуш Ірини Вікторівни викладені в достатньому для повного ознайомлення обсязі; опубліковані наукові праці й автореферат дисертації відображають основний зміст дисертаційної роботи.

**Дискусійні положення та зауваження щодо дисертації.** Незважаючи на загальну позитивну оцінку дисертаційної роботи, як і будь-яке наукове дослідження, дисертація Дробуш І.В. має певні недоліки, які істотно не впливають на загальну позитивну оцінку проведеного дисертаційного дослідження та спрямовані на підвищення його наукового рівня та ведення наукової дискусії.

По-перше, в дисертації при з’ясуванні питань розвитку наукових знань про соціальну функцію місцевого самоврядування в аспекті теоретико-методологічного розуміння вчення про місцеве самоврядування, автор переконує у тому, що «залежно від того, яку теорію (концепцію) буде покладено в основу реформування місцевого самоврядування, таким і стане результат муніципальної реформи. Або ж ми отримаємо справжнє місцеве самоврядування, дієздатні територіальні громади, які матимуть всі необхідні ресурси для реалізації їх прав на місцевому рівні, або ж місцеве самоврядування реалізовуватиме тільки незначну частину повноважень, якими буде наділятись з боку органів державної влади, залишиться й надалі підзвітним та підконтрольним у виконанні значної частини повноважень та поверне Україну до жорсткої централізації і таким чином перетворить її у слабку державу». (c. 58 дисертації). При цьому не зазначаючи, якому саме підходу при подальшому реформуванні муніципального законодавства варто надавати перевагу.

По-друге, беручи за основу теорію функцій муніципальної влади, враховуючи роль місцевого самоврядування у вирішенні широкого кола питань місцевого значення, яке має яскраво виражене соціальне спрямування, визначаючи соціальну функцію місцевого самоврядування як основний напрям та вид нормативно-регламентованої й організаційно-забезпеченої муніципальної діяльності суб’єктів місцевого самоврядування щодо вирішення соціальних питань місцевого значення, обумовлений об’єктивними потребами соціального розвитку відповідної території з точки зору внутрішніх і зовнішніх завдань територіальних громад, у яких виражаються і конкретизуються сутність та соціальне призначення місцевого самоврядування в умовах формування громадянського суспільства та соціальної державності (с.103 дисертації), дисертантка не конкретизує саме коло суб’єктів місцевого самоврядування, що у свою чергу потребує певного уточнення.

По-третє, розкриваючи поняття соціальної функції місцевого самоврядування, автор зазначає (с.104 дисертації), що абсолютно усім суб’єктам місцевого самоврядування притаманна така функція та усі беруть участь у її реалізації. При цьому доречно було б наголосити на необхідності взаємодії суб’єктів місцевого самоврядування, яка б суттєво сприяла процесу реалізації соціальної функції. В контексті цього варто було б з’ясувати, які форми такої взаємодії, на думку дисертантки, будуть найбільш результативними в умовах подальшого розвитку громадянського суспільства та соціальної державності.

По-четверте, в роботі дисертантка зазначає, що «надзвичайно важливим є усвідомлення та відображення у муніципальній практиці ідеї децентралізованої моделі місцевого самоврядування, яка виходить з того, що органи місцевого самоврядування повністю відокремлені від системи державної влади, формуються місцевими громадами і вирішують питання місцевого значення» (с.258 дисертації). Такий підхід до децентралізованої моделі місцевого самоврядування є дещо спрощеним та потребує додаткової аргументації.

По-п’яте, в підрозділі 4.2 автор зазначає, що альтернативним варіантом утримання та експлуатації житла, а також реалізації права громадян щодо їх участі у місцевому самоврядуванні є формування ОСББ як найбільш прогресивної форми самоорганізації громадян (с.342 дисертації). Але не згадує про Закон України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку», що фактично вніс революційні зміни до питання управління будинком. Також автору можна було б розглянути органи самоорганізації населення такі як будинкові комітети тощо.

****