

## ВІДГУК

офіційного опонента

доктора політичних наук, професора Бабкіної Ольги Володимирівни

на дисертацію Гладія Василя Івановича

«Місцеве самоврядування як ресурс політики євроінтеграції: досвід

Вишеградської групи та перспективи для України»,

подану на здобуття наукового ступеня кандидати політичних наук за

спеціальністю 23.00.02 – політичні інститути та процеси

Актуальність обраної теми безпосередньо пов'язана з необхідністю вирішення важливих проблем – функціонування місцевого самоврядування як інструменту втілення курсу європейської інтеграції України та аналізу якості та інтенсивності перспектив його реалізації на основі порівняльного аналізу досягнень країн Вишеградської групи. Країни зі схожим історичним минулим, які відносно нещодавно пройшли шлях європейських реформ, радикально переглянувши підходи та механізми взаємодії центральних органів влади та органів місцевого самоврядування, сьогодні демонструють ефективні результати у процесі апробації власних євроінтеграційних стратегій.

Місцеве самоврядування виступає важливим фактором демократизації суспільного життя, децентралізації управління та необхідною передумовою становлення громадянського суспільства, наближення влади до громадян, ресурсом та рушійною силою євроінтеграції України. В сучасних умовах перед країною постало завдання вибору оптимальної моделі місцевого самоврядування та процедури формування його органів, створення механізмів децентралізації влади, забезпечення принципу субсидіарності та розширення можливостей для участі інститутів громадянського суспільства у функціонуванні органів місцевого самоврядування.

В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську Хартію місцевого самоврядування, прийнято

низку базових нормативно-правових актів, які регулюють діяльність органів місцевого самоврядування.

Однак, напрямок та якість розвитку системи самоврядування в сучасній Україні істотним чином визначає рівень політико-економічного розвитку країни та швидкість подолання політичної кризи. Саме тому існуюча нині модель самоврядування вимагає подолання ознак дисфункціональності у задоволенні потреб суспільства, у створенні та підтримці сприятливого простору для розвитку і самореалізації людини, у наданні громадянам якісних та доступних послуг, створенні можливостей проведення власної місцевої політики та довгострокового муніципального планування на обласному та районному рівнях.

Ці та інші проблеми трансформації модерної нації-держави, перерозподілу функцій і відповідальності у вертикальній – між владними суб'єктами різних рівнів – та горизонтальній – між владою, громадянським суспільством і ринком – площинах стимулює науковий та практичний інтерес дослідників до принципу субсидіарності, який пропонує демократичний рецепт узгодження інтересів у багаторівневих системах та створює міцний фундамент для місцевих рівнів політичної взаємодії, виявляється затребуваним для розв'язання ціннісних та суто процедурних дилем сучасної демократії.

Необхідно враховувати, що запропонований в Україні проект політико-адміністративного реформування у 2015 р. актуалізував необхідність втілення якісно-нової організації влади на місцях на європейських принципах децентралізації та субсидіарності, надання громадам автономності та фінансової самостійності, підвищення ролі громадськості у вирішенні місцевих проблем.

Все вище означено і зумовлює важливість та науково-практичну цінність дослідження специфіки набуття самоврядними структурами в Україні демократичних рис, в процесі реалізації її європейського курсу.

В українській та зарубіжній політичній науці існує традиція вивчення проблем місцевого самоврядування, його сучасних моделей, політико-правових засад функціонування, можливостей впливу громадянського сектору на ефективність місцевої влади, а також зарубіжного досвіду функціонування інститутів місцевого самоврядування. В той же час автор справедливо вважає, що важливим та своєчасним є дослідження специфічних рис функціонування системи місцевого самоврядування в сучасній Україні, аналіз законодавчих підстав для його реформування на сучасному етапі, дослідження інституціонально-нормативного функціонування місцевого самоврядування та інших проблем.

На основі узагальнення наукових досліджень та практики суспільно-політичного розвитку автор визначає мету дослідження як науково-теоретичне обґрунтування нормативно-правових і політико-інституційних засад місцевого самоврядування як необхідної умови євроінтеграційної стратегії України.

Для виконання поставленої мети автор ставить низку дослідницьких завдань серед яких, насамперед, можна виділити аналіз теорій та сучасних моделей місцевого самоврядування; адаптацію методології дослідження місцевого самоврядування до специфіки предмету роботи та особливостей сучасного стану в Україні; аналіз процесу конституювання системи розмежування сфер компетенцій між інститутами місцевого самоврядування та органами державної влади у країнах Вишеградської групи, а також впливу інститутів громадянського суспільства в цих країнах; дослідження політико-інституціональних засад діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, принципу субсидіарності як умови модернізації системи місцевого самоврядування.

Ці та інші невирішені наукові проблеми і спонукали автора обрати об'єктом дисертаційного дослідження процес європейської інтеграції України, а предметом – місцеве самоврядування як ресурс політики євроінтеграції.

Аналіз розв'язання завдань поставлених у дисертаційному дослідженні та публікацій автора дозволяють зробити висновок про досягнення в основному поставленої мети та отримання результатів, що справедливо претендують на наукову новизну, яка полягає в обґрунтуванні понятійно-категоріального апарату дослідження: самоврядування (самоврядність); державне управління; децентралізація та централізація влади; вибори; принцип субсидіарності; громадянські форми організації; геополітична структура «Вишеградська група»; євроінтеграція як умова новітнього політичного процесу в Україні; актуалізації сучасних моделей місцевого самоврядування; документів ЄС, в яких розкриваються сучасні стандарти демократичного місцевого самоврядування. Завдяки використанню сучасної методології виокремлено і характеризовано критерії формування в державах Вишеградської групи системи місцевого самоврядування: передумови переходу до децентралізації політичної влади; напрями реалізації органами місцевої влади своїх повноважень та їхні межі; прерогатива формування місцевого бюджету і можливості його використання; можливості та процедури впливу на органи центральної влади.

Здобувач чітко сформулював та підтвердив своїм дослідженням вирішальний вплив виборчої системи на механізм формування та представлення інтересів громади, а відтак і на результативність діяльності органів місцевого самоврядування (підрозділ 3.2.). Зокрема, визначено особливості виборчої еволюції країн Вишеградської четвірки, специфіку формування органів місцевої влади, проаналізований ступінь її децентралізації. Дисертантом зроблено висновок про найвищий рівень стабільності виборчого законодавства у Чехії, досвід системи селекції місцевої влади, яку вибірково можна апробувати в Україні (с. 129).

Важливим та своєчасним є ґрунтовне дослідження специфічних рис функціонування системи місцевого самоврядування в сучасній Україні. Зокрема, достатньо детально проаналізовані законодавчі підстави для необхідності реформування муніципального управління на сучасному етапі.

Слушною є думка автора про те, що особливістю інституціонально-нормативного функціонування місцевого самоврядування і сьогодні залишається той факт, що частина з законів містить норми, які породжують колізії як у середині цих правових актів, так і між самими актами (с. 143). В результаті проведеного порівняльного аналізу Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та проекту концепції змін до Конституції України щодо децентралізації влади (підрозділ 4.1.) дисертант обґрунтовує твердження, що не дивлячись на дискусійність запропонованих змін, перспективи їхнього втілення мають потенціал до пришвидшення процесів євроінтеграції (с. 177).

Дослідження інституціональних та територіально організаційних особливостей державного управління приводить автора до твердження, що проведення конституційної реформи потребуватиме протягом певного часу додаткових зусиль та адаптації законодавства до нових вимог, а реалізація адміністративної реформи, а саме укрупнення територіальних громад повинно відбуватися не на основі врахування показника кількості жителів, а потенціалу територій (підрозділ 4.1.).

Окремої уваги заслуговує проведений Гладієм В. І. аналіз наявних умов та перспектив адекватного розмежування повноважень місцевих рад та органів державної влади (принципу субсидіарності). В той же час автор визначає низький рівень ресурсного потенціалу місцевої влади, обмежену можливість приймати рішення самостійно, повсюдність необґрунтованого втручання держави у діяльність місцевого самоврядування та високий ступінь збереження фінансової залежності від центральних органів влади (підрозділ 4.2.) як обмеження субсидіарної складової в їх діяльності.

Науковий інтерес представляє оцінка ролі громадянського суспільства у функціонуванні системи місцевого самоврядування в державах Вишеградської групи та запропоновані автором індикатори, серед яких: типи інститутів громадської самоорганізації, які функціонують в країні на локальному рівні; функції, покладені на ці інститути; економічна складова та

політико-правове обґрунтування умов, за яких громадяни мають можливість об'єднуватися і брати участь в місцевому управлінні або контролі над ним.

Аналізуючи політико-інституціональні умови функціонування місцевого самоврядування в сучасній Україні, автор небезпідставно робить висновок про лише початкову стадію його формування і необхідність подолання ряду інституційних бар'єрів у розвитку місцевого самоврядування, серед яких він визначає: недосконалість та суперечливість законодавчого унормування діяльності органів місцевого самоврядування, нечіткість розподілу діапазону власних та делегованих повноважень; домінування перманентного конфлікту компетенцій; обмеження районних та обласних рад у реалізації своїх повноважень; невідповідність статусу територіальної громади її потенційним функціям, тощо (с. 16 автореферату).

Можна погодитися з висновками автора про перспективи інституціональної модернізації місцевого самоврядування, насамперед, подальше упорядкування системи та структури органів місцевої влади за функціональним принципом. Цей процес дійсно надзвичайно складний за своїми соціальними наслідками: очікування звільнення для посадовців, неузгодженість дій парламентарів, протидія опозиційних сил, тощо. Але досвід країн Вишеградської четвірки, розглянутий у підрозділі 3.1., доводить, що гальмування темпів оптимізації управління на місцевому рівні лише посилюють проблемність створення якісної нормативної бази реформування місцевих органів влади та адміністративно-територіального реформування в майбутньому.

Отже, дисертація Гладія В. І. є самостійною, завершеною працею, комплексним дослідженням системи місцевого самоврядування та її моделей, а також перспектив та ризиків її впровадження в Україні як необхідної умови та ресурсу політики євроінтеграції.

Позитивно оцінюючи здійснене дисертаційне дослідження в цілому, вбачається можливим відзначити деякі спірні та дискусійні положення та висновки автора.

По-перше, в авторефераті та дисертації вказується на необхідність адаптації методології дослідження місцевого самоврядування до специфіки предмету роботи та особливостей сучасного стану в Україні. Автор заявляє про використання «мультипарадигмального» підходу до його вивчення. В той же час не зрозуміло, які ж парадигми він має на увазі. При розгляді основи дисертаційного дослідження автор дещо хаотично розглядає зміст методології, яка є складною системою принципів, методів, процедур політичного аналізу. На наш погляд, було б доцільно навести сучасну класифікацію методів політичного аналізу на загальнофілософські, загальнонаукові та спеціальні методи дослідження (на с. 66 дисертації автор застосовує термін «загальнонаукові» методи, на с. 67 говорить про «загальносистемні» принципи, а на с. 77 – «загальнополітичні основи місцевого самоврядування»).

По-друге, у 2 розділі автор зосереджується на аналізі категорії «субсидіарність», що визначається як спосіб оптимального розмежування діапазону повноважень, який передбачає необхідність найефективнішого вирішення проблем на максимально низькому рівні громади, при достатності у неї потенціалу (здатності, готовності, можливості) та обґрунтованого втручання держави для забезпечення безперервності та системності надання якісних послуг населенню (с. 83 дисертації). Погоджуючись, з таким визначенням необхідно зазначити, що в дисертації на жаль не використовуються напрацювання сучасної української політичної науки, зокрема роботи Т. Панченко, які безпосередньо присвячені категоризації принципу «субсидіарності», аналізу «субсидіарної демократії» як необхідного складника вітчизняної стратегії державного будівництва та демократизації суспільства, як основи демократичної політичної культури, громадянського суспільства та територіальної організації влади.

По-третє, у дисертації доцільно було б більше приділити уваги територіальним громадам, які є природними корпораціями місцевих жителів, що здійснюють самоврядування безпосередньо або через місцеві самоврядні

органи, існують на принципах самоорганізації та не підпорядковані іншим суб'єктам ієрархічної влади. Вибір України на користь громадівської моделі місцевого самоврядування з одного боку, з іншого такі ознаки вітчизняної моделі влади як збереження інституту районних і обласних рад, місцевих державних адміністрацій та інші, свідчить про певний муніципальний дуалізм, що вимагає наукової рефлексії та більш чіткої позиції автора.

По-четверте, на с. 66 дисертації автор зосереджує увагу на закономірностях переходу до нового якісного стану інститутів місцевого самоврядування у процесі еволюції. В той же час, на наш погляд, ці закономірності потребують більш детального аналізу.

По-п'яте, вважаємо, що розгляд поставленої теми вимагає крім суто інституційного, формально-юридичного, конституційно-правового підходів, більш глибокого аналізу впливу свідомості і культури на проблеми, які виникають при виборі оптимальної моделі місцевого самоврядування, створення механізмів децентралізації влади, демократизації суспільства через сучасні стандарти політичної поведінки тощо.

Висловлені зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку роботи, яка є цілісним, концептуальним науковим дослідженням досвіду країн Вишеградської групи, який може бути застосовано у вітчизняній системі місцевого самоврядування, децентралізації державної влади в Україні.

За темою дослідження автор одноосібно підготував вісім публікацій, з них п'ять у фахових виданнях із політичних наук, включно з однією статтею в іноземному виданні (Республіка Чехія). Апробація результатів дослідження відбувалася на Всеукраїнських та міжнародних науково-практичних конференціях.

Зміст автореферату та публікації автора повною мірою відповідають тексту дисертації.

Таким чином, дисертаційне дослідження Гладія Василя Івановича «Місьцеве самоврядування як ресурс політики євроінтеграції: досвід



Вишеградської групи та перспективи для України», подане на здобуття наукового ступеня кандидата політичних наук 23.00.02 – політичні інститути та процеси, відповідає вимогам «Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а його автор заслуговує на присвоєння наукового ступеня кандидата політичних наук за спеціальністю 23.00.02 – політичні інститути та процеси.

**Офіційний опонент –**

доктор політичних наук, професор,

завідувач кафедри політичних наук

національного педагогічного університету

імені М. П. Драгоманова

