

**ВІДГУК**  
**офіційного опонента**  
на дисертацію НЕСТОРА Віталія Романовича  
«Міське самоврядування в Україні та в Сполученому Королівстві  
Великобританії та Північній Ірландії: компаративне дослідження»,  
подану на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук  
за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

Актуальність дослідження. Дисертаційна робота Віталія Нестора приділена малодослідженому питанню у вітчизняній доктрині конституціоналізму — міському самоврядуванню. Адже Україна має традицію міського самоврядування через королівські охорони грамоти у складі Угорського королівства, у Великому князівстві Литовському, Речі Посполитій та Гетьманщині, які посвідчували його у рамках моделей хелмінського, магдебурзького права та інших систем міського самоврядування (на Закарпатті припускають, що це був південнонімецький напрямок літомержицької моделі поряд із магдебурзьким правом).

Дисертант обрав компаративний напрям досліджень міського права України зі Сполученим Королівством. Очевидно тут мається на увазі визначення позитивного і прийнятного для України досвіду функціонування міського самоврядування у СК. Цілком слушно автор дисертації наголошує на певних чинниках розвитку міського самоврядування у СК і значення цього досвіду для України:

- унікального досвіду СК з точки зору євроінтеграційних процесів, оскільки Королівство має певний досвід як членства у ЄС, так і існування поза цього Союзу після виходу з нього;

- у СК в останні десятиріччя проходили як реформа децентралізації публічної влади у цілому (як зазначається у британській доктрині, «деволюції» публічної влади, що пов'язано із розширенням самоврядних прав), так і муніципальна реформа зокрема;

- звернено увагу на інституційні компоненти деволюції публічної влади, адже найпопулярніша у дореформений період організаційна форма міського самоврядування у СК «система комітетів» була залишена без змін для тих міст та інших адміністративно-територіальних одиниць, які прагнули послідовно її дотримуватися. У разі ж надання переваги модернізації цієї організаційної форми місцевого самоврядування, міста та інші адміністративно-територіальні одиниці отримали можливість вдатися до диверсифікації та обрати одну з інших форм.

Окрім цього британський досвід міського самоврядування є також цінним на їх досвід

СПЕЦІАЛІЗОВАНА ВЧЕНА РАДА  
Д 26.062.16  
Вх. № 211  
Дата 28.04.2021

деволюції публічної влади, що доволі є близьким із процесами реформи децентралізації публічної влади в Україні та пов'язаного із цим процесу становлення самоврядних громад. Формування самодостатнього міського самоврядування якраз буде свідченням ефективності реформи місцевого самоврядування та наближення здійснення влади до жителів громад.

Відповідно, актуальною є й мета дисертаційного дослідження — формулювання пропозицій щодо рецепції досвіду Сполученого Королівства для подальшого удосконалення муніципального законодавства України у частині міського самоврядування.

**Оцінка змісту та завершеності дисертації.** Реалізуючи мету дисертаційного дослідження, автор отримав результати, які є вагомим внеском у розвиток доктрини конституціоналізму та поглиблення стану досліджень доктрини та розвитку практики міського самоврядування в Україні. Це стало можливим завдяки виконанню поставлених завдань, зокрема: охарактеризувати методологію дослідження, генезу інституту міського самоврядування та його основні характеристики в Україні та СК; проаналізувати поняття міста як адміністративно-територіальної одиниці та просторової основи територіальної громади в Україні та СК; дослідити загальні положення про організаційні форми міського самоврядування в Україні та у СК; здійснити порівняльно-правовий огляд компетенційних основ міського самоврядування у досліджуваних країнах та запропонувати напрями подальшого вдосконалення муніципального законодавства України у частині міського самоврядування.

Дисертація виконана відповідно до планів наукових досліджень Запорізького національного університету на 2015–2019 роки, комплексних наукових проектів «Основні напрями удосконалення законодавства України в умовах євроінтеграційних процесів» (номер державної реєстрації 0115U00710) та «Дослідження проблем теорії адміністративного права в умовах глобалізаційних процесів» (номер державної реєстрації 0115U00711). Дисертація має також і практичне значення для вдосконалення моделі міського самоврядування України, функціонування органів місцевого самоврядування у міста та у містах з районним поділом тощо. Структурно дисертація складається зі вступу, чотирьох розділів, які поділяються на 10 підрозділів, висновків, списку використаних джерел (370 найменувань).

**Наукова новизна одержаних результатів** конкретизована у наступних положеннях, що винесені дисертантом на захист, зокрема вперше:

- доведено доцільність запозичення досвіду Сполученого Королівства у частині поліваріантності територіальних меж здійснення місцевого самоврядування, притаманної англійським сіті, у частині поліваріантності організаційних форм міського самоврядування, а також запропоновано уточнити назви організаційних форм самоврядування у міських населених пунктах України та Сполученого Королівства;

- на основі аналізу можливо застосування одної з чотирьох організаційних форм сіті Сполученого Королівства («система комітетів ради сіті», «рада сіті – мер – кабінет», «рада сіті – лідер – кабінет», альтернативні форми, зокрема «рада сіті – менеджер ради») обґрунтовано, що в українських містах з районним поділом може застосовуватися

організаційна форма «міська рада – сильний мер», або, якщо утворюються районні у місті ради, - організаційна форма «міська рада – районні у місті ради – сильний мер», а також щодо доцільності застосування організаційної форми «міська рада - менеджер» в Україні на підставі того, що у країні успішно діє організаційна форма «рада – мер» та її похідні, до числа яких як раз і належить організаційна форма «міська рада – менеджер»;

- аргументовано, що на наступних етапах муніципальної реформи в Україні доцільно запозичити досвід органів самоврядування міських населених пунктів Сполученого Королівства звернутися до Парламенту з клопотанням наділити їх окремими повноваженнями; доведено, що до числа переваг такого підходу належать: а) можливість індивідуалізувати міське самоврядування; б) континуїтет – саме такими, індивідуально-визначеними, були хартії міст в епоху середньовіччя; в) можливість якомога більш ефективно реалізовувати права і свободи людини на місцевому рівні;

- рекомендовано застосувати британський досвід для розбудови інституту соціального замовлення в Україні, особливо коли йдеться про міське самоврядування, який в умовах економічної кризи а пандемії COVID-19 є затребуваним.

Крім того, удосконалено:

- спростовано тезу прихильників відсутності районів у містах та/або колегіальних представницьких органів місцевого самоврядування, що пояснюється: а) домінуванням стереотипів радянського тоталітарного минулого, якого варто було б позбутися у демократичній країні; б) управління містами з районним поділом в Україні не має наслідком відбирання з боку міських рад визначених повноважень районних у місті рад та їх виконавчих органів, оскільки це не відповідає природі деволюції публічної влади; в) емпірично немає достовірних доказів, що створення єдиної системи управління міським господарством має наслідком скороченню адміністративно-управлінського персоналу, оскільки тоді змінюється функціонал органів місцевого самоврядування; г) запобігання конфлікту інтересів між самоврядними органами міста як цілісного соціально-економічного та політико-правового явища і самоврядними органами окремих його складових не пов'язано із цим процесом;

- пропозицію застосовувати найменування «англо-американська модель місцевого самоврядування» (а не «англійська модель місцевого самоврядування», «англосаксонська модель місцевого самоврядування» тощо) шляхом формулювання ролі США та такої історичної частини Сполученого Королівства, як Англія, у формуванні характерних рис цієї моделі;

- аргументація того, що аналогами українських міст та об'єднаних територіальних громад у Сполученому Королівстві є відповідно такі види поселень, як сіті та комбіновані муніципальні органи;

- узагальнення, що у Сполученому Королівстві у частині надання адміністративних та інших послуг населенню органи міського самоврядування залучають комерційні чи некомерційні бізнес структури чи інститути третього сектору, які спеціалізуються у відповідній сфері, а не створюють комунальні підприємства, установи, організації.

**Наукова і практична цінність дисертації.** У роботі Віталієм Нестором говориться про певну застарілість концепту “територіальної громади” (с. 28), який здається авторові як вираженням радянського правової спадщини:

*«рекомендовано відмовитись від застосування поняття «територіальна громада» у доктринальному та нормативному тезаурусі з огляду на те, що воно є недостатньо інформативним у частині політичних прав громадян та виступає спадком радянської юридичної науки»,*

Це й не дивно, оскільки громада не зумовлена лише територіальними аспектами, а насамперед людськими, економічними, політичними, організаційними та соціальними. Такий термін також дещо дезорієнтовує з точки зору юридичної герменевтики і юридичної визначеності.

Цікавими є міркування автора про “розквіт” міського самоврядування у період феодалізму (с. 36 і наст.), хоча насправді я би це розглядав у контексті посилення авторитету та могутності королівської влади на протигагу магнатам та великим баронам і герцогам. Також слід зважати, що у період Середньовіччя ні зник республіканізм, який існував у формі північноіталійських міст-держав, Ганзейських міст, Великого Новгороду тощо. По суті, міста-держави та міське самоврядування епохи Середньовіччя є вкладом у становлення сучасного конституціоналізму.

Дисертант на с. 63-64 дослідження відзначає роль Асоціації міст України у розвитку місцевого самоврядування, яке бере активну участь у законопроектній роботі, а також забезпечує координацію зусиль міст щодо становлення міського самоврядування на засадах самодостатності, цілісності та комплексності розвитку міських громад. Бажано, що той напрям досліджень було розширено вітчизняними науковцями, оскільки інституційно роль таких асоціацій є важливою у розвитку місцевого самоврядування.

Доволі відважним кроком є спроба дисертанта здійснити компаративне дослідження особливостей міського самоврядування та прийнятності запозичень та перенесень на вітчизняний ґрунт досвіду Сполученого Королівства, оскільки йде мова про країни, які репрезентують відмінні системи місцевого самоврядування — континентальну та англо-американську. До речі, у дисертації цілком слушно наголошується про недоцільність іменувати систему місцевого самоврядування у СК як англо-саксонську, оскільки остання характерна лише для раннього Середньовіччя Англійського Королівства.

У роботі цілком слушно наголошується про роль Норманнського завоювання Англії 1066 року, яке доволі істотно вплинуло на закладення підвалин сучасної моделі місцевого самоврядування у СК та його вплив на формування сучасної моделі міського самоврядування. Відзначу також дослідження автором економічного чинника та промислової революції у становленні модерного міського самоврядування у СК, а також на особливості його функціонування.

У роботі аналізується особливості місцевого самоврядування у різних округах — унітарних, метрополітенівих і неметрополітенівих, зокрема у світлі муніципальної реформи на зламі XX-XXI століть. Окрема увага приділена комбінованим муніципальним органам, які

щодо міського самоврядування виступають фактично міськими агломераціями (с. 86-88). До речі, в Україні явище міських агломерацій є малодослідженим у юридичній науці, а щодо законопроектної роботи у цьому напрямку ще непочатий край роботи. Заслуговує на увагу висновок автора про те, що слід здійснити окреме дослідження правового статусу столиць, оскільки він різниться від правового статусу міст.

Заслуговує на увагу дослідження Віталія Нестора особливостей української та британської моделей місцевого самоврядування та специфіки міських округів (city) у СК (с. 217-222). У цьому контексті автор далі аналізує феномен міста та на основі узагальнення доктринальних джерел дає йому змістовні характеристики, а також критерії для класифікації з урахуванням демографічних, економічних, інфраструктурних чинників. Доволі докладно у роботі аналізується питання доцільності існування міст із районним поділом (с. 280-293), що є недостатньо досліджено у вітчизняній літературі, а тому не вироблено певних підходів до вирішення цієї проблематики. Також заслуговує на увагу дослідження співвідношення між принципами *ultra vires*, *intra vires* та *estoppel*, що має значення для визначення предмета відання органів місцевого самоврядування (с. 339-340). Хоча тут є певні конотації, оскільки принцип *ultra vires* означає вимогу не перевищувати повноваження, не зловживати ними, а засада *intra vires* передбачає дії в межах закону або притаманні повноваження, а доктрина *estoppel* – послідовність дій органів влади, що деякою мірою співзвучно із засадою *legitimate expectation* як компоненти верховенства права.

Результати дисертаційного дослідження використані та мають перспективу використання: у правотворчій діяльності – для вдосконалення законодавства України щодо правового регулювання міського самоврядування; у правозастосовній практиці – суддями Конституційного Суду України, суддями судів загальної юрисдикції та правозастосовній практиці органів місцевого самоврядування; у навчальному процесі – під час викладання та вивчення курсів «Конституційне право України», «Муніципальне право», інших спеціальних курсів з муніципально-правової проблематики, а також при підготовці відповідних посібників, підручників, науково-практичних коментарів тощо.

**Повнота викладу наукових положень в опублікованих працях.** Основні теоретичні положення й висновки дисертаційного дослідження знайшли своє відображення в 34 наукових працях, у тому числі 1 монографії, 23 статтях у фахових наукових виданнях України та виданнях, що входять до наукометричних баз, у тому числі 3 у закордонних фахових виданнях, а також були оприлюднені та обговорювалися на 10 міжнародних, національних і регіональних наукових та науково-практичних конференціях, семінарах, круглих столах. Автореферат дисертації коректно відображає її основні положення, оформлення дисертації та автореферату відповідає встановленим вимогам.

**Дискусійні положення дисертації та зауваження щодо змісту дисертації.** Водночас, оцінюючи в цілому позитивно винесені на захист результати дисертаційного дослідження Віталія Нестора, у роботі можна виділити ряд положень, які є суперечливими, носять дискусійний характер, або ж потребують додаткових аргументів для підтвердження їх обґрунтованості, зокрема:

1. Автор у роботі стверджує, що ніби то в Конституції України не достатньо уваги приділено міському самоврядуванню, хоча і згадуються конституційні приписи про місто як елемент у системі місцевого самоврядування. Насамперед це мало чого має спільного із сучасними підходами інтерпретації конституції, яка не може зводитися лише до тексту, вірніше суто його формул. Мабуть змістовніше було дослідити засаду вірності конституції у правовому регулюванні та чи адекватно були конкретизовані конституційні засади міського самоврядування у поточному законодавстві, зокрема з точки зору засад субсидіарності та пропорційності?

2. Поряд із згадкою про роль спадщини Великого князівства Литовського та “ретроградність” радянської спадщини, доволі дискусійним є твердження автора стосовно того, що (с. 60-61)

*“Відчутним був вплив [моделей місцевого самоврядування — М.С.]... Російської Імперії, Союзу Радянських Соціалістичних Республік — адже кожна з цих країн мала свою особливу правову систему та систему органів публічної влади. Таким чином, палітра міського самоврядування постійно збагачувалась різними «відтінками» - найкращими прикладами зарубіжного досвіду”,*

адже, як не мене, ні в Російській імперії, ні в її наступниці по стилю урядування місцевого самоврядування *stricto sensu* не було і ніяких “відтінків” воно не дало, хіба що 50 відтінків чогось там сірого. Навряд чи можна вважати міські думи в якості представницького органу місцевого самоврядування, а тим більше міські виборчі збори, які у XIX столітті виглядали як відвертий анахронізм станового феодального суспільства. Про доречність згадки Радянського Союзу стосовно місцевого самоврядування, то воно звучить як оксюморон. Тому у світлі конституціоналізму, зародження і становлення якого вже відбулося на зламі XVII-XVIII століть, таке твердження навряд чи верифікується.

3. Як видно із підрозділу 2.1 роботи, автор схиляється до визначення певних критерій порівняльності систем місцевого самоврядування України та Сполученого Королівства у своєму компаративному дослідженні. Загалом складно говорити про якусь методологію дослідження міського самоврядування, оскільки воно знаходиться у площині методології досліджень у сфері публічного права, яке має враховувати досягнення політології, економічної теорії та соціології. Тут питання полягає у обранні певного підходу, який є найбільш адекватним до предмета дослідження. Тому слід уточнити, який власне підхід автор обрав при здійсненні (1) компаративного дослідження та (2) який підхід — при дослідженні міського самоврядування як елемента конституціоналізму та елемента системи місцевого самоврядування зокрема.

4. Як на мене, у підрозділі 2.2 занадто уваги приділено аналізу стану досліджень муніципальної проблематики у СРСР — колишній метрополії радянської України, а тепер Російській Федерації. Тут варто би було більше приділити увагу англійським джерелам і насамперед авторів з англійських університетів, а не радянській спадщині права, якій не була відома традиція місцевого самоврядування, що знижує цінність такого роду досліджень. Зокрема, дефіцит аналізу англійських джерел видно на с. 305-307, на яких порівнюються особливості різних моделей міського самоврядування у Сполученому

Королівстві — вони тут якраз доречніші, аніж дописи українських авторів чи навіть радянського періоду.

5. Попри доволі докладний огляд доктринальних джерел щодо визначення міст та їх класифікації (підрозділ 3.1) автор так і не висловив своєї концепції з цього приводу. Хоча воно має значення для визначення ступеня самодостатності міста та визначення сукупності адміністративних і соціальних послуг, які має надавати самоврядна влада міста жителям, зокрема з урахуванням досвіду Сполученого Королівства. Тому це питання слід уточнити.

6. Як на мене, у підрозділі 3.2.3 автор доволі плутано веде мову про різні форми прояву функціонування міст (с. 302), плутаючи поняття системи, моделей та організаційних форм. Так, на початку підрозділу автор стверджує, що систему складають “лише сукупність” певних елементів, а зв’язки між ними ніби вже характеризують організаційні форми. Хоча насправді при розкритті поняття системи попри характеристику її компонентів, також характеризують функціональні зв’язки між її елементами (компонентами) і яким чином такі визначають її цілепокладання та досягнення цілей. Також суперечливим називати моделі міського самоврядування “система комітетів”, “сильний мер — рада” чи “мер — сильна рада” тощо як організаційні форми місцевого самоврядування. Якщо говорити про організаційну форму діяльності органів публічної влади, то зазвичай говорять про установчу, нормотворчу, правозастосовну, контрольну. Тому тут простіше було б вживання усталеного поняття моделі міського врядування, а не організаційної форми.

7. При аналізові повноважень органів місцевого самоврядування авторіві роботи варто було б розвинути положення про притаманні для місцевого самоврядування владні повноваження, а також визначення легітимної мети у контексті наявних засобів та завдань місцевого самоврядування. Яким чином такі вимоги до здійснення повноважень слід розглядати у світлі принципів субсидіарності та пропорційності, а також принципу *ultra vires*.

У цілому викладені міркування не впливають на позитивну оцінку проведеного дисертаційного дослідження і не перешкоджають визнати його завершеною науковою роботою. Положення та висновки дисертаційного дослідження відзначаються науковою новизною, є логічно обґрунтованими, та у їх сукупності є значним внеском у доктрину конституційного права. Дисертаційне дослідження Сергія Різника має новаторський, творчий характер.

Дисертація Віталія Нестора є цілісним, системним, завершеним науковим дослідженням. Виваженість і обґрунтованість висновків у дисертації викладені логічно та системно, що дає можливість комплексно розкрити основні аспекти обраної теми дослідження. Висновки, узагальнення, авторські рекомендації і пропозиції базуються на широкому колі наукових і нормативних вітчизняних та британських джерел, матеріалах законодавства, конституційної юриспруденції та локальної правотворчості. Зазначене дає підстави зробити загальний

висновок, що зміст дисертації в повній мірі розкриває обрану тему і проблеми, які складають об'єкт та предмет дослідження.

**Загальний висновок.** Це дає підстави мені зробити загальний висновок про те, що дисертаційна робота «Міське самоврядування в Україні та в Сполученому Королівстві Великобританії та Північної Ірландії: компаративне дослідження» за своїм науковим рівнем, актуальністю дослідження, практичним значенням, обсягом і оформленням виконана відповідно до стандартів та вимог академічної свободи, поваги до прав інтелектуальної власності, а її автор – **Нестор Віталій Романович** заслуговує присудження йому наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право.

**Офіційний опонент:**

доктор юридичних наук, професор, директор,  
НДІ порівняльного публічного права та  
міжнародного права,  
Ужгородський національний університет

**М.В. Савчин**

Підпис проф. Савчина М.В. підтверджую:  
Учений секретар УжНУ



**О.О. Мельник**