

До спеціалізованої вченої ради

К 26.130.03

ВНЗ “Університет економіки та права “КРОК”

вул. Табірна, 30-32

м. Київ

В І Д Г У К

**офіційного опонента доктора юридичних наук, професора
Шевченка Анатолія Євгенійовича
на дисертацію Гуркової Аліни В'ячеславівни
«Акти місцевих органів публічної влади в Україні: теоретико-
правовий аспект», поданої на здобуття наукового ступеня кандидата
юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і
права; історія політичних і правових учень**

Актуальність теми дослідження

Актуальність обраної теми «Акти місцевих органів публічної влади в Україні: теоретико-правовий аспект», яку досліджує Гуркова Аліна В'ячеславівна не викликає сумнівів, оскільки вона пов'язана з розбудовою суверенної, демократичної держави, її правових основ та формування громадянського суспільства. Потреба в дослідженні вказаної проблематики в її науковому осмисленні сьогодні не лише не втратила своєї актуальності, а й завдяки докорінним змінам, які сталися в економічному та політичному житті України, набула якісно нового значення.

Відомо, що одним із найважливіших показників рівня демократії є нормотворчість, зокрема у сфері органів публічної влади. В Україні процес її реалізації на конкретних адміністративно-територіальних одиницях є дуже складним і суперечливим. І перш за все у зв'язку з низькою якістю, колізійністю чи взагалі відсутністю необхідних елементів нормативно-правового механізму реалізації відповідних положень. Крім того, нормативно-правові акти місцевого рівня, як необхідний елемент правової основи місцевого самоврядування за багатьма параметрами (обґрунтованість,

законність, доцільність, конкретність, ефективність, рівень юридичної техніки) часто не відповідають встановленим вимогам.

Необхідно також зазначити, що в Україні дослідженню проблеми актів місцевих органів публічної влади до останнього часу не приділялося належної уваги. Саме тому практика здійснення нормотворчості залишалася неефективною з декілька причин. Так, з одного боку діяльність органів місцевого самоврядування в процесі її функціонування значною мірою невпорядкована, а з іншого створення нової системи нормотворчих відносин, у зв'язку з відсутністю ґрунтовних наукових розробок, реалізується вкрай повільно і суперечливо. Саме тому, зростаюча роль місцевого самоврядування сьогодні вимагає оновлення законодавства, всебічного дослідження, як нових правових інститутів, так і тих, що існували раніше і в сучасних умовах набули нового змісту.

Актуальність наукового дослідження обумовлена також й тим, що дисертантка для реалізації об'єктивної потреби у розширенні свободи громади, сформувала науково-обґрунтоване уявлення про належну участь спільноти при прийнятті рішень на конкретній адміністративно-територіальній одиниці, а також наголосила, що в сучасних умовах розвитку України, як демократичної, правової держави це сприяє розкриттю поняття правосвідомості громадського суспільства.

І останнє, про актуальність дисертації свідчить і той факт, що дисертаційне дослідження виконане в межах науково-дослідної програми кафедри теорії та історії держави і права Вищого навчального закладу «Університет економіки та права «КРОК»: «Проблеми застосування норм права в процесі розбудови правової, демократичної, соціально орієнтованої держави з широко розгалуженими інститутами громадянського суспільства» (державний реєстраційний номер 0111U007821).

Отже, виходячи з цього, можна зробити висновок, що дисертаційне дослідження Гуркової Аліни В'ячеславівни «Акти місцевих органів публічної влади в Україні: теоретико-правовий аспект» є своєчасним та має важливе теоретичне і практичне значення для науки теорії держави і права.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації їхня достовірність, новизна і практична значущість

Ступінь обґрунтованості наукових положень сформульованих у дисертації Гуркової Аліни В'ячеславівни є достатнім. Він забезпечений використанням різноманітних наукових джерел (дисертантом опрацьовано 206 найменувань), у яких відображено різні аспекти проблематики. Причому автор не обмежується працями, виданими в Україні, але й послідовно залучає здобутки зарубіжних дослідників. При цьому здобувач супроводжує розгляд зазначених праць їх критичним аналізом і переконливою аргументацією власних підходів і висновків. Дуже змістовними і цінними за матеріалом і висновками є джерела, які дозволили висвітлити вказану проблематику, зокрема: акти органів публічної влади та безпосередній їх аналіз і характеристика відповідно до певних історичних періодів : 1) Київська Русь; 2) Литовсько-польський період; 3) Козацько-гетьманська Україна; 4) період перебування українських земель у складі Росії та Австро-Угорської Імперії; 5) період відродження української національної державності; 6) радянський період; 7) роки незалежності, що надавали їм певної особливості та специфіки.

Також дисертанткою широко використовувалася філософсько-методологічна література, енциклопедичні та довідкові видання. Законодавчим підґрунтям роботи є Конституція України, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України,

закони та підзаконні нормативні акти, постанови Пленуму Верховного Суду та Пленуму Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ, кримінальне законодавство окремих держав-членів Європейського співтовариства.

Достовірність одержаних наукових положень висновків і рекомендацій, обґрунтованих у дисертації Гуркової Аліни В'ячеславівни обумовлена тим, що вони підтверджені певними переконливими доказами та емпіричними фактами. Викладені у вступі та розділах основної частини роботи положення, які стосуються постановки проблеми у цілому, окремих її аспектів, переконують у тому, що відповідні питання є теоретично й практично важливими, науково нерозробленими й перспективними для дослідження.

Зібраний теоретичний і практичний матеріал аналізується з використанням загальнонаукових і спеціальних методів дослідження. Так, спеціальні методи, зокрема: порівняльно-історичний – дав можливість дослідити категорію нормотворення місцевого самоврядування в різних координатах часу й, відповідно, встановити, що стало передумовою для закріплення того акту місцевого органу публічної влади, що діє на сьогоднішній день (підрозділ 1.2); формально-логічний – для формулювання визначення поняття «акту місцевого органу публічної влади» (підрозділ 1.1); метод системного аналізу – при вивченні системи нормотворення на місцевому рівні (підрозділи 2.1-2.3, 3.1-3.2); метод прогнозування та моделювання – при розробці рекомендацій щодо покращення правового регулювання досліджуваного інституту (підрозділ 2.1, 3.1-3.2); компаративний метод – при дослідженні особливостей організації нормотворення місцевого самоврядування в різних країнах (підрозділи 1.2, 2.1, 3.1); формально-юридичний – при тлумаченні правових норм та розробці законодавчих пропозицій (підрозділи 2.1-2.3, 3.1-3.2).

Таким чином, зазначені методи дослідження використовувалися в роботі у взаємозв'язку і взаємозалежності, що забезпечило всебічність,

повноту та об'єктивність дослідження, істинність отриманих наукових результатів.

Вдалим вбачається визначення дисертантом *мети дослідження*, яка на думку автора роботи, полягає у комплексному висвітленні теоретико-правового аспекту актів місцевих органів публічної влади в Україні та обґрунтування практичних рекомендацій удосконалення процесу їх підготовки, прийняття та оскарження.

Зазначеній меті дисертаційної роботи у повній мірі відповідають визначенні здобувачем завдання, що сформульовані у дослідженні на стор. 15-16.

Саме успішне розв'язання автором визначених завдань і досягнення мети дисертаційного дослідження забезпечили *новизну дисертації*, яка визначається насамперед тим, що подана до захисту робота за сучасних умов є одним із перших у вітчизняній теорії комплексним науковим дослідженням актів місцевих органів публічної влади.

Наукова новизна одержаних результатів конкретизується в наступних теоретичних положеннях та висновках, що виносяться на захист, зокрема: вперше:

– обґрунтовано доцільність використання терміно-поняття «акт місцевого органу публічної влади» для позначення акту нормотворення у межах конкретної адміністративно-територіальної одиниці, виходячи з локального характеру і кола суб'єктів нормотворення (органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади на місцях), що є його сутнісними ознаками. Запропонована авторська дефініція цього поняття як загальнообов'язкового, письмового документу, який видається органами місцевого самоврядування та/або органами виконавчої влади на місцях у межах їх компетенції, що покликаний задовольняти потреби та інтереси громади конкретної адміністративно-територіальної одиниці;

– сформульовано концептуально нову класифікацію актів місцевих органів публічної влади з урахуванням реформи децентралізації. Класифікація актів місцевих органів публічної влади має здійснюватися залежно від ролі в механізмі правового регулювання (акти місцевих органів публічної влади, що містять норми права; правозастосовчі акти місцевих органів публічної влади; акти місцевих органів публічної влади, що фіксують юридичні факти), за суб'єктом прийняття (акти органів місцевого самоврядування; акти органів виконавчої влади на місцях; акти, що приймаються населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці), залежно від форми акту місцевого органу публічної влади (статут, рішення, розпорядження, наказ, регламент, положення, інструкція, правила, план, програма, рішення місцевого референдуму, дорадчі та консультативні рішення старост, акти префектів тощо);

– виходячи з недоліків процедури підготовки, прийняття та оскарження актів місцевих органів виконавчої влади обґрунтовано основний напрям удосконалення процедури юридичного нормотворення таких актів: прийняття відповідними органами державної влади методичних рекомендацій, предметом регулювання яких має бути прийняття актів місцевими органами публічної влади, зважаючи на посадових осіб та виходячи з різновидів таких актів, що значно зменшить «дублювання» норм у актах місцевих органів публічної влади, кількість неактуальних та неефективних положень;

– обґрунтовано як завершальну стадію оскарження актів органів місцевої виконавчої влади розглядати зобов'язання, адресоване органу адміністративно-територіальної одиниці, що видав нормативний акт, привести його у відповідність з чинним законодавством. При цьому має бути встановлений конкретний термін виконання указанного зобов'язання і передбачена конкретна жорстка санкція щодо посадових осіб за його невиконання.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що вони можуть бути використані:

– у науково-дослідницькій сфері – матеріали дослідження можуть стати підґрунтям для подальшої розробки процесу нормотворення місцевими, загальнотеоретичних досліджень природи місцевого самоврядування, взаємодії місцевого самоврядування з населенням та безпосередньої участі громади у процесі прийняття акту місцевого органу публічної влади;

– у правотворчій сфері – висновки та пропозиції використовуються при вдосконаленні системи законодавства, що регулює діяльність місцевого самоврядування;

– у навчальному процесі – положення й висновки дисертації використовуються в навчальному процесі при викладанні курсів «Загальна теорія держави і права», «Конституційне право», «Адміністративне право», «Адміністративний процес» (Акт впровадження результатів дисертації в ПВНЗ «Університет Короля Данила» від 23.02.2018 р.);

– у правовиховній сфері – запропоновані положення можуть бути матеріалом у роботі по підвищенню рівня правової культури населення та службовців в органах місцевого самоврядування.

Оцінка змісту дисертації та ідентичності змісту автореферату та її основних положень

Вийти на зазначені у дисертації нові науково-обґрунтовані результати автору дозволила обрана структура дисертації, яка складається із вступу, трьох розділів, які поділено на сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Повний обсяг дисертації становить 199 сторінок, з яких основний зміст включає 174 сторінки, список використаних джерел – 22 сторінки (206 найменувань), додатки – 3 сторінки.

У вступі автором обґрунтовано актуальність теми дослідження, визначено об'єкт і предмет дослідження, сформульовано мету і задачі

дослідження, виокремлено положення, які становлять наукову новизну одержаних результатів тощо.

Розділ 1 «Загальна характеристика системи нормативно-правових актів місцевих органів публічної влади» складається з двох підрозділів і присвячений по-перше визначенню загальної характеристики, правової природи актів місцевих органів публічної влади, по-друге, їх історичному аналізу. Так, на стор. 42 дисертантка констатує, що акт місцевого органу публічної влади – це загальнообов’язковий, письмовий документ, що видається органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на місцях у межах їх компетенції та покликаний задовольняти потреби та інтереси громади конкретної адміністративно-територіальної одиниці. І надалі на стор. 74 дисертації Гуркова Аліна В’ячеславівна визначає, що акт місцевого органу публічної влади характеризується письмовою формою та визначеною структурою, загальнообов’язковістю, прийняття суб’єктами місцевих органів публічної влади в межах нормотворчої компетенції, універсальністю, офіційністю, цільовою орієнтацією та вольовим характером, особливим предметом регулювання (питання місцевого значення), локальним характером територіальної дії.

За результатами історичного аналізу особливостей прийняття та змісту актів місцевих органів публічної влади дисертанткою зроблено висновок про те, що статус і повноваження органів місцевого самоврядування істотно диференціювалися в залежності від історичного періоду.

Особливе місце у розділі роботи займає питання класифікації актів місцевих органів публічної влади, яка має здійснюватися, виходячи з їх сутнісних ознак та враховуючи практичну і наукову значимість.

У Розділі 2 «Нормотворчий процес в місцевих органах виконавчої влади» розглядаються питання процедурному порядку підготовки, прийняття та оскарження актів виконавчої влади на місцях.

Так, аналізуючи сучасний стан нормопроекування в Україні, Гуркова Аліна В'ячеславівна на стор. 95 роботи констатує, що обґрунтування переважної більшості нормативно-правових актів, зокрема актів, що видаються місцевими органами виконавчої влади, здійснюється формально, без належного мотивування тих чи інших положень, а написання законопроектів та проектів підзаконних нормативно-правових актів розуміється багатьма суб'єктами нормотворчої ініціативи надто буквально – як «написання», а не «розробка», і цьому не передують з'ясування реальної потреби в створенні ще одного нормативно-правового акту. Тому, на погляд дисертантки, найбільш доцільніше було б прийняття єдиного комплексу методичних рекомендацій по написанні нормативно-правового акту, котрі б діяли на всій території України.

І на далі на стор. 98 дисертації Аліна В'ячеславівна доводить, що однотипність написання нормативно-правових актів місцевих органів виконавчої влади, сприяло би зменшенню протиріч, колізій, а як наслідок зменшенню скасування нормативно-правових актів та відмов у реєстрації відповідних актів Міністерством юстиції України.

Щодо оскарження актів виконавчої влади на місцях то дисертантка пропонує низку важливих заходів, які б істотно покращили якість нормотворчості. Серед них :

- прийняття закону про нормативно правові акти в цілях впорядкування системи діючих в Україні нормативних актів, створення науково обґрунтованих стандартів, що визначають зміст і форму правового акта, забезпечення законності в процесі прийняття правотворчих рішень і, як наслідок, запобігання видання актів з недотриманням правил юридичної техніки;

- внесення змін до методичних рекомендацій з підготовки проектів та надання їм статусу загальнообов'язкових правил правових норм, що містять уніфіковані вимоги до законопроектів, чіткий механізм їх реалізації та

юридичну відповідальність за їх порушення. Це послужить засобом попередження прийняття декларативних, «непрацюючих» законів, недосконалих з точки зору законодавчої техніки і виражають волю тільки певної групи зацікавлених людей;

- розробка правил підготовки і прийняття актів органів виконавчої влади на місцях, системи критеріїв оцінки їх відповідності Конституції України та законам;

- розробка програм реалізації положень законів і підзаконних нормативно правових актів, прийнятих на основі та на виконання нових законодавчих норм

- мінімізація практики прийняття нормативних правових актів, що містять відсильні норми.

Особливе місце у розділі відведено актам реалізації контрольних функцій місцевими органами виконавчої влади за здійсненням повноважень органами місцевого самоврядування. Де дисертантка по-перше, здійснила ґрунтовний аналіз відповідних контрольних функцій, механізм їх впровадження та дієвість, по-друге запропонувала на законодавчому рівні закріпити механізм взаємовідносин між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, процедуру передачі й реалізації делегованих повноважень. Пропозиція укладання договорів щодо передачі відповідних повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування, на думку дисертантки, здатна виправити недоліки чинного законодавства і заповнити наявні в ньому прогалини.

Заслуговує на увагу **розділ 3 «Нормотворчий процес в органах місцевого самоврядування»** де здобувачка розглядає правовий аналіз процедури підготовки, прийняття та опублікування актів органів місцевого самоврядування. Гуркова Аліна В'ячеславівна доводить, що він зумовлений як правовою природою таких актів, так і суб'єктами їх прийняття, а також низкою об'єктивних і суб'єктивних факторів (економіка, традиції, соціальні

потреби, культура), що визначають доцільність нормативного регулювання (або зміни такого регулювання) певної сфери суспільних відносин, а також обсяг цього регулювання.

Крім того, порядок судового оскарження актів органів місцевого самоврядування, на думку дисертантки, за своєю суттю є аналогічним оскарження актів органів виконавчої влади на місцях, на підставі чого пропонує розглядати мирні зібрання як своєрідні засоби оскарження рішень та дій органів місцевого самоврядування.

Завершують дисертаційну роботу висновки, в яких дисертанткою обгрунтовано положення про формування в Україні істотно нового бачення нормотворення на місцях, а саме прийняття локальних актів уповноваженими на те суб'єктами, враховуючи реформу децентралізації.

Заслуговує на увагу введення дисертанткою поняття «акт місцевого органу публічної влади», що на її думку дозволить уніфікувати ознаки, структуру та завдання акту місцевого значення. Також Гуркової Аліни В'ячеславівни доведено, що участь громадськості при прийнятті рішень місцевого значення значно покращить ефективність нормотворення та надасть можливість реально працювати на задоволення потреб та інтересів конкретної адміністративно-територіальної одиниці.

Повнота викладу наукових положень, висновків, рекомендацій, сформульованих у дисертації, авторефераті та опублікованих працях.

Основні положення дисертації з достатньою повнотою викладені в десяти публікаціях, у тому числі чотирьох наукових статтях, опублікованих у наукових виданнях України, визнаних фаховими з юридичних наук, одній статті, опублікованій у науковому виданні іноземної держави з наряду, з якого підготовлено дисертацію, та п'ятьох тезах наукових доповідей на всеукраїнських та міжнародних конференціях.

Таким чином, обгрунтованість отриманих у ході дисертаційного дослідження результатів, висновків і пропозицій, забезпечено завдяки

оприлюдненню наукових здобутків за темою дослідження, використанню широкої джерельної бази, різноманітних методичних прийомів, аналізу кола визначених дослідницьких проблем.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації

Разом з тим, дисертаційне дослідження Гуркової Аліни В'ячеславівни має певні недоліки, що однак не носять принципового характеру та не впливають на загальне позитивне враження про нього. Зазначені нижче зауваження більш спрямовані на підвищення наукового рівня дисертаційного дослідження та розгортання наукової дискусії навколо досліджуваної важливої проблематики.

1. Авторка наголошує на удосконаленні процедури юридичного нормотворення локальних актів, пропонуючи змінити деякі елементи процесу підготовки, прийняття, опублікування та оскарження, про що йдеться на с. 9 автореферату та у підрозділ 2.1 дисертації. При цьому аргументація щодо удосконалення процесу нормотворення базується виключно на дублюванні деяких повноважень місцевих органів публічної влади. Вважаю, що така аргументація є недостатньою, оскільки вказує на проблеми розподілу повноважень між суб'єктами влади на місцях, а не на процес складання місцевого акту нормотворення як такого.

4. У підрозділі 2.1 дисертації автором досить вдало, на думку опонента, проведено аналіз актів органів публічної влади відповідно до конкретних історичних періодів. Проте періодизація не зберегла збалансованості. Якщо період Київської Русі проаналізовано повно та достатньо, то період відродження української національної державності на початку ХХ ст. зачіпається поверхнево. Таким чином, цілісність сприйняття впливу історичних періодів на процес нормотворчості частково порушується.

3. В дисертації значна увага приділяється участі громадськості при прийнятті рішень на місцях. Водночас пропонується розглядати мирні зібрання як своєрідні засоби оскарження рішень та дій органів місцевого

самоврядування. Очевидно, що у цьому контексті доцільно було б звернути увагу на місцеві референдуми як форми участі громадськості при прийнятті важливих рішень на конкретній адміністративній одиниці, що автором здійснено не було.

4. У підрозділі 3.1 дисертації наводиться термін «муніципальна правотворчість». Слід зауважити, що на сьогоднішній день у наукових колах він фактично не вживається. Також дане поняття чітко не визначено по тексту. Крім того це призводить до дуалістичного розуміння сталого поняття правотворчості органів місцевого самоврядування.

5. За невиконання завершальної стадії щодо нормотворення на конкретній адміністративно-територіальній одиниці авторкою пропонується введення санкцій щодо посадових осіб тим самим переводячи теоретико-правове русло дослідження різко до кримінально-правового (с. 4 автореферату, підрозділ 3.2. дисертації). При цьому виключається дисциплінарна відповідальність як така. Очевидно, що така теза потребує додаткової аргументації та роз'яснення авторської позиції.

Проте, вказані зауваження та висловлені побажання суттєво не впливають на зміст дисертації та її загальну позитивну оцінку, і є, скоріше, роздумами над складною проблемою, що обрала для вирішення здобувачка.

Отже, за актуальністю, ступенем новизни, обґрунтованістю і достовірністю, науковою і практичною значущістю отриманих результатів, повнотою їх викладення в опублікованих дисертанткою наукових працях дисертація Гуркової Аліни В'ячеславівни відповідає вимогам пп. 9, 11, 12, 13 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 567 від 24.07.2013 р. (зі змінами і доповненнями).

Зміст поданого автореферату ідентичний основним положенням наукової роботи. Дисертація та її автореферат оформлені відповідно до встановлених вимог.

На підставі викладеного можна констатувати, що дисертація *Гуркової Аліни В'ячеславівни «Акти місцевих органів публічної влади в Україні: теоретико-правовий аспект»*, є завершеною працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що у сукупності розв'язують конкретне наукове завдання, а саме висвітлення теоретико-правових аспектів актів місцевих органів публічної влади в Україні та обґрунтуванні практичних рекомендацій удосконалення процесу їх підготовки, прийняття та оскарження. Дане дослідження має суттєве значення для розвитку сучасної вітчизняної теоретично-правової науки й практики.

Таким чином, Гуркова Аліна В'ячеславівна заслуговує на присвоєння їй наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень.

Офіційний опонент:

доктор юридичних наук, професор,

Заслужений юрист України,

завідувач кафедри теорії, історії права і держави та

конституційного права

Навчально-наукового інституту права

Університету державної фіскальної служби України



А.Є. Шевченко
засвідчую:
... секретар УДФС України
А.Є. Шевченко
« 10 » 12 20 18 р.

А. Є. Шевченко