

*До спеціалізованої вченої ради К 26.130.03
у ВНЗ «Університет економіки та права «КРОК»
за адресою: 03113, м. Київ, вул. Табірна, 30-32.*

ВІДГУК

офіційного опонента на дисертацію

ГУРКОВОЇ АЛІНИ В'ЯЧЕСЛАВІВНИ

на тему: «Акти місцевих органів публічної влади в Україні: теоретико-правовий аспект», представлену на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень

Тема дисертаційної роботи Аліни В'ячеславівни Гуркової безперечно має актуальний характер, з наукової та практичної точок зору є витребуваною, потребує ґрунтовної наукової розробки. Це обумовлено декількома чинниками.

По-перше, поточне реформування системи органів публічної влади в Україні, оновлення законодавчої бази в Україні, насамперед потребує наукового переосмислення та подальшого законодавчого забезпечення єдиної системи правових актів, особливо нормативного характеру. Такі реформаційні зміни мають відбуватись виключно на основі науково обґрунтованих підходів до характеристики їх теоретико-правового аспекту, особливо питань поняття, ознак, різновидів та особливостей дії правових актів.

По-друге, в сучасних умовах спостерігається значна інтенсифікація діяльності місцевих органів публічної влади в Україні, що пов'язано із розширенням їх повноважень, в тому числі і тих, що стосуються прийняття, зміни або скасування юридичних актів. Це обумовлено поточним реформуванням місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, що відбувається з 2014 року (Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 01.04.2014 р. № 333-р), наслідком чого є значне розширення кола правових актів місцевих органів публічної влади. Така тенденція потребує

посилення наукової роботи з вивчення теоретико-правових та практичних аспектів правових актів місцевих органів публічної влади в Україні на предмет забезпечення їх системності, внутрішньої узгодженості та якості. На сьогодні значно актуалізується необхідність наукового переосмислення існуючих поглядів вчених на проблематику актів саме місцевих органів публічної влади.

По-третє, теоретико-правовий аспект актів місцевих органів публічної влади в Україні як форма, засіб та результат функціонування вказаних суб'єктів в юридичній науці України на дисертаційному або монографічному рівні майже не досліджувався, лише деякі аспекти правових актів органів публічної влади в цілому представлені в межах окремих статей в періодичних виданнях. Це обумовило виникнення певного вакууму в системі теоретико-правових досліджень вказаної проблематики.

Вказаним і обумовлюється своєчасність та актуальність тематики дисертаційної роботи Гуркової А.В., в якій дисертантка намагалася: комплексно висвітлити теоретико-правовий аспект актів місцевих органів публічної влади в Україні та обґрунтувати практичні рекомендації удосконалення процесу їх підготовки, прийняття та оскарження.

Виходячи зі специфіки теми дисертаційної роботи дисертанткою грамотно та чітко визначено об'єкт дослідження, в межах якого сформульовано предмет дослідження – теоретико-правовий аспект актів місцевих органів публічної влади в Україні. Враховуючи багатоаспектність та складність предмету дослідження, дисертанткою поставлено мету дослідження, відповідно до якої окреслено коло завдань, основними з яких є:

- виокремити та обґрунтувати критерії класифікації актів місцевих органів публічної влади, на підставі яких встановити їх різновиди та надати їх характеристику;
- охарактеризувати порядок підготовки, прийняття та опублікування актів місцевих органів виконавчої влади;
- висвітлити порядок оскарження актів місцевих органів виконавчої влади;

– охарактеризувати акти реалізації контрольних функцій місцевими органами виконавчої влади за здійсненням повноважень органами місцевого самоврядування;

– провести дескрипцію порядку підготовки, прийняття, та опублікування актів органів місцевого самоврядування тощо.

Належне виконання поставлених завдань дослідження забезпечило досягнення мети дослідження. Високий ступінь обґрунтованості і достовірності наукових положень, висновків і рекомендацій дослідження Гуркової А.В. ґрунтується на успішному використанні дисертанткою філософсько-світоглядних, загальнонаукових та спеціально-наукових методів. З урахуванням специфіки теми, мети і завдань дослідження, зі змісту дисертації видно, що дисертанткою грамотно застосовані наступні методи та отримані відповідні результати, а саме:

- порівняльно-історичний, що 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 сьогоднішні (підрозділ 1.2);

- формально-логічний, що використано для формулювання визначення поняття «акт місцевого органу публічної влади» (підрозділ 1.1);

- метод системного аналізу, за допомогою якого вивченні системи нормотворення на місцевому рівні (підрозділи 2.1-2.3, 3.1-3.2);

- метод прогнозування та моделювання застосовано при розробці рекомендацій щодо покращення правового регулювання досліджуваного інституту (підрозділ 2.1, 3.1-3.2);

- формально-юридичний, використано при тлумаченні правових норм та розробці законодавчих пропозицій (підрозділи 2.1-2.3, 3.1-3.2) тощо.

Підтвердженням обґрунтованості і достовірності наукових положень, висновків і рекомендацій дослідження є наукові публікації Гуркової А.В. Основні результати дисертаційного дослідження відображено у 10-ти наукових працях, з яких п'ять статей опубліковано у фахових наукових виданнях, одна з яких – у міжнародному фаховому виданні, а також 5 тез доповідей у збірниках матеріалів конференцій. Всі

публікації дисертантки відповідають темі дисертаційної роботи та відображають результати проведеного дослідження.

Структура дисертації має логічний внутрішньо узгоджений характер, зумовлена метою та завданнями дослідження. Дисертація складається з вступу, трьох розділів, які поділено на сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Зі змісту роботи видно, що дисертанткою опрацьовано дисертаційні та монографічні роботи із зазначеного питання як українських, так і іноземних правознавців; енциклопедичну літературу, проаналізовано норми чинного законодавства України, індивідуальні правові акти, що вдало підкріплює позиції та висновки автора. Все це дає можливість зробити висновок, що з теоретичної точки зору тема дисертаційного дослідження розроблена ґрунтовно.

Окремо слід відзначити достовірність та обґрунтованість положень наукової новизни одержаних результатів, які випливають зі змісту роботи, є всесторонньо розкриті та відображають науковий доробок дисертантки. Найбільш важливими з них є положення, що стосуються:

- введення до складу понятійно-категоріального апарату юридичної науки поняття «акт місцевого органу публічної влади» та обґрунтування його авторського визначення;
- класифікації актів місцевих органів публічної влади з урахуванням реформи децентралізації;
- недоліків процедури підготовки, прийняття та оскарження акту місцевого органу публічної влади та обґрунтування шляхів подолання нечіткості законодавчого закріплення форм нормотворення на місцевому рівні;
- удосконалення аргументації значимості експертизи проектів актів органів місцевого самоврядування як важливого засобу реалізації контрольних функцій місцевими органами виконавчої влади за здійсненням повноважень органами місцевого самоврядування;
- положення про мирні зібрання як своєрідних засобів оскарження рішень та дій органів місцевого самоврядування;

- положення про доцільність удосконалення проектної стадії юридичного нормотворення органів місцевого самоврядування через нормативне закріплення порядку створення робочих груп щодо розробки проекту нормативно-правового акту з можливістю залучення до їх роботи фахівців тощо.

У вступі автором обґрунтовано актуальність теми дослідження, визначено об'єкт і предмет дослідження, сформульовано мету і завдання дослідження, виокремлено положення, які становлять наукову новизну одержаних результатів тощо.

У першому розділі дисертанткою розкрито правову природу нормативно-правових актів місцевих органів публічної влади, виділено ряд характеристик, що притаманні виключно акту місцевого самоврядування, а також конкретизовано зміст основних ознак нормативно-правових актів місцевих органів публічної влади (с. 42-44). Виокремивши притаманні локальним актам ознаки, автором доведено самостійність акту місцевого органу публічної влади в системі понятійно-категоріального апарату юридичної науки та запропоновано його визначення як загальнообов'язкового письмового документу, 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 (с. 44-45). Окрім того, на підставі історичного аналізу особливостей прийняття та змісту актів місцевих органів публічної влади (с. 46-55) автором зроблено висновок про те, що статус і повноваження органів місцевого самоврядування істотно різнилися в залежності від історичного періоду (с. 57). Звернено увагу на те, що сьогодні в Україні впроваджується істотно нова модель місцевого самоврядування, де автономія локальних рішень є ключовою, що закладено автором в основу пропонованого варіанту їх класифікації (с. 57).

В межах другого розділу досліджено порядок підготовки, прийняття та опублікування актів місцевих органів виконавчої влади в залежності від їх різновидів. Важливими є висновки автора щодо недоліків процедурності та всебічно обґрунтованих шляхів до їх вирішення (с. 100-102). Особливо цінними є пропозиції щодо прийняття нових методичних рекомендацій до підготовки та

прийняття актів місцевого значення, які б містили у собі чіткі вказівки та покрокові етапи прийняття акту в залежності від суб'єкта прийняття та його виду (с. 103-104). Окремо варто позитивно відзначити спробу автора виокремити причини оскаржень нормативно-правових актів органів виконавчої влади на місцях, які умовно поділено на суб'єктивні і об'єктивні, розкрито їх специфіку (с. 105-108). За результатами аналізу вказаних причин, обґрунтовано висловлено пропозицію про те, що на завершальному етапі судового процесу доцільно закріпити зобов'язання органу, що видав локальний акт, у встановлений термін привести даний акт у відповідність до положень чинного законодавства (с. 115). Окрім того запропоновано встановити конкретний термін і за порушення цього обов'язку передбачити жорсткі правові санкції до посадових осіб (с. 118-121). Науково важливим є аналіз особливостей актів реалізації контрольних функцій місцевими органами виконавчої влади за здійсненням повноважень органами місцевого самоврядування, в межах чого проведено аналіз відповідних контрольних функцій, механізм їх впровадження та дієвість. Вивчення досвіду багатьох областей України дозволило цілком обґрунтовано виділити та охарактеризувати організаційно-правові форми координаційної взаємодії органів місцевої влади (с. 122-124).

У третьому розділі роботи дисертантка досліджує проблематику порядку підготовки, прийняття та опублікування актів органів місцевого самоврядування, в межах чого виділяє п'ять стадій правотворчого процесу на місцях та надає їх характеристику (с. 135-144). Слід позитивно відзначити зроблений автором висновок про те, що відмінністю прийняття актів органів місцевого самоврядування та актів органів виконавчої влади на місцях є виокремлення факультативної стадії обговорення проекту нормативного правового акту населенням у формі місцевої ініціативи або загальних зборів громадян (с. 154-155). Цікавими з наукової точки зору та цінними з практичної є сформульовані автором положення про порядок оскарження актів органів місцевого самоврядування (с. 163-165).

Загальні висновки по роботі впливають зі змісту самої дисертаційної роботи, є достовірними і обґрунтованими. Завершують роботу Додатки, в яких актором

підтверджується практична апробація результатів дослідження та їх практичне значення.

Сформульовані в дисертації теоретичні положення, висновки та рекомендації можуть бути використані у науково-дослідній роботі з метою поглиблення знань про правові акти, правотворчість та дію правових актів; у правотворчій роботі в контексті підготовки та прийняття нормативно-правових актів; у правозастосовній роботі в питаннях удосконалення індивідуальних правових актів; у процесі підготовки монографічних робіт, підручників та навчальних посібників відповідної тематики.

Разом із низкою позитивних моментів дисертаційного дослідження, яких в роботі значно більше, потрібно відмітити і наявність певних дискусійних положень:

1. В процесі проведення наукового дослідження автором зроблено суттєвий внесок у розробку понятійно-категоріального апарату юридичної науки. Зокрема, запропоновано доповнити зміст понятійного апарату науки теорії права таким поняттям як *«акт місцевого органу публічної влади»*. Також запропоновано його визначення як *«загальнообов'язкового письмового документу, 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»* (підрозділ 1.1). Однак, запропоноване визначення потребує додаткового роз'яснення зі сторони дисертантки. Зокрема остаточно залишилось не зрозумілим чи належать до системи актів місцевих органів публічної влади індивідуальні правові акти, чи дисертантка відносить до них лише нормативно-правові акти? Окрім того, однією з ознак актів місцевих органів публічної влади дисертантка називає їх загальнообов'язковість. Чи є ця ознака абсолютною, адже практика їх прийняття в Україні доводить, що вказані акти можуть носити рекомендаційний або роз'яснюючий характер. Відповідь на ці питання можливо вплинула б зміст запропонованого дисертанткою визначення поняття *«акт місцевих органів публічної влади»*.

2. У змісті роботи, зокрема в підрозділах 1.1, 2.1 та 2.2 автором наголошується на тому, що акти місцевих органів публічної влади мають

«локальний характер територіальної дії», «наділені специфічними ознаками локальних актів» (підрозділ 1.1); «відзначаються локальністю» (підрозділ 2.1), «місцеві органи публічної влади, що видають локальні акти» (підрозділ 2.2) тощо. Однак в роботі автор не проводить розмежування місцевих та локальних правових актів, так само і не доводить аргументи на користь їх тотожності. Це питання має дискусійний характер розуміння і в сучасній юридичній науці, однак відповідь на нього є важливою, оскільки дозволить посилити аргументацію на користь обґрунтування самостійності актів місцевих органів публічної влади в системі правових актів України. Тому цікавить точка зору дисертантки щодо співвідношення актів місцевих органів публічної влади та локальних правових актів.

3. Автором в роботі цілком виправдано як з наукової, так і з практичної точок зору здійснено класифікацію актів місцевих органів публічної влади, надано їх характеристику, визначено їх співвідношення між собою та наголошено на системності вказаних актів. Однак, з точки зору методології дослідження проведена дисертанткою класифікація значно виграла б, якби в основу такої класифікації автором було вкладено систему критеріїв, що враховували б складність, багатоаспектність та багатовимірність актів місцевих органів публічної влади.

4. Досліджувана дисертанткою проблематика має значний наукознавчий потенціал для подальших наукових пошуків. Тому в якості рекомендацій для продовження наукової роботи дисертантки слід відзначити доцільність дослідження питань системності та нормативності актів місцевих органів публічної влади, особливостей їх дії в часі, просторі та за колом осіб, місцевої та муніципальної правотворчості, проведення порівняльно-правових досліджень вказаних актів тощо. Проте це зауваження має рекомендаційний характер та націлене на активізацію подальших наукових досліджень дисертантки.

Попри зазначені зауваження, можливо констатувати, що в цілому вони не применшують позитивного значення дисертації, мають рекомендаційний характер та націлені на посилення дискусії в процесі прилюдного захисту дисертації.

Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Гуркової А.В. повністю відображає зміст дисертації та висвітлює її основні положення. Дисертація має високий теоретичний рівень підготовки і практичне значення.

Усе вказане дозволяє зробити висновок, що дисертаційне дослідження Гуркової А.В. на тему «Акти місцевих органів публічної влади в Україні: теоретико-правовий аспект» відповідає спеціальності 12.00.01 - теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень, а також вимогам, що висуваються до кандидатських дисертацій, визначених п. 9, 11, 12, 13 «Порядку присудження наукових ступенів», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 року № 567 зі змінами, а її автор – Аліна В'ячеславівна Гуркова, заслуговує на присудження їй наукового ступеня кандидата юридичних наук за вказаною спеціальністю.

Офіційний опонент:

Доцент кафедри теорії права та держави
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
доктор юридичних наук, доцент

Т. О. Дідич

Підпис зася
Вчений сек
Караульна
07.10

