

До спеціалізованої вченої ради Д 26.062.21
в Національному авіаційному університеті
Міністерства освіти і науки України

ВІДГУК

**опонента – доктора юридичних наук, професора
Батанова Олександра Васильовича на дисертацію
Роговенка Олега Володимировича на тему
«Муніципальна правотворчість в Україні в умовах
децентралізації державної влади», поданої на
здобуття наукового ступеня доктора юридичних
наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне
право; муніципальне право**

На основі вивчення дисертації, реферату і праць, що були опубліковані за темою дисертації, було встановлене наступне.

Актуальність теми дисертаційної роботи. Дисертаційне дослідження О. В. Роговенка присвячене вельми актуальним як з точки зору муніципально-правової науки та теорії муніципалістики, так і практики муніципального будівництва в умовах децентралізації державної влади в Україні проблемам становлення, сучасного існування та перспектив розвитку муніципальної правотворчості.

Події останніх років стали доволі знаковими для усіх, хто переймається проблемами децентралізації та місцевого самоврядування: практиків, науковців, експертів, політиків та ін. Адже відбулися процеси об'єднання територіальних громад, започатковано реформу адміністративно-територіального устрою, внесені суттєві зміни у сфері фінансового забезпечення місцевого самоврядування, надання адміністративних послуг на місцевому рівні тощо. В цілому останнє десятиліття в Україні в силу об'єктивних та суб'єктивних, внутрішніх та зовнішніх чинників, які мають політично та економічно мотивувати як центральну, так і місцеву владу, склалася ситуація «вікна можливості» для реалізації найзначнішого реформаторського проекту періоду новітньої Незалежності України – проведення повномасштабної реформи у сфері децентралізації. Адже реальне місцеве самоврядування та самоорганізація

*ВХ № 26.062.21 / 3
21.11.2023*

територіальних громад – це конкретний крок у напрямі подальшої лібералізації управління на місцях, пов'язаний з вирішенням проблем формування громадянського суспільства та соціальної, правової, демократичної держави, посиленням захисту прав людини, їх практичною реалізацією. До того ж, реалізація справжньої муніципальної реформи в нинішніх умовах є однією з відповідей на загрози унітарності та територіальній цілісності України.

Важливість дослідження теоретичних та практичних проблем децентралізації державної влади як в цілому, так і фокусі проблем муніципальної правотворчості, обумовлена нерозв'язаністю багатьох питань місцевого самоврядування як соціально-політичного, правового та управлінського, так і загальнофілософського та соціологічного феномену. В контексті викликів сьогодення насамперед потребують посиленого доктринального забезпечення концептуальні теоретико-правові, конституційно-правові, соціально-управлінські та прикладні проблеми інституціоналізації та функціонування місцевого самоврядування в умовах реформи децентралізації державної влади, серед яких:

- муніципалізм, муніципальна реформа та децентралізація державної влади в їх людському вимірі в умовах викликів сьогодення: російсько-українська війна, євроінтеграційні та євроатлантичні устремління України, формування самодостатніх територіальних громад тощо;
- реалізація принципів місцевого самоврядування в умовах викликів сьогодення, у тому числі проблем муніципальної правотворчості, її функціональності, системності, ефективності, гарантованості тощо;
- реалізація нормотворчих функцій місцевого самоврядування в умовах формування мілітарного муніципалізму як симбіозу доктринальних та прикладних проблем місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади в умовах викликів російсько-української війни;
- реалізація функцій муніципальної нормотворчості в аспекті формування сучасних механізмів забезпечення та захисту прав людини у сфері місцевого самоврядування у фокусі досвіду зарубіжних держав і викликів російсько-української війни;

- реалізація функцій муніципальної нормотворчості в аспекті здійснення прямої демократії у фокусі досвіду зарубіжних держав і викликів російсько-української війни;
- організаційно-правове забезпечення муніципальної нормотворчості в аспекті функціонування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та перспектив післявоєнної відбудови України;
- національний вимір реалізації функцій муніципальної нормотворчості в аспекті ефективності реформи децентралізації державної влади в умовах викликів російсько-української війни;
- реалізація функцій муніципальної нормотворчості у фокусі юридичної відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування;
- організаційно-правове забезпечення муніципальної нормотворчості з точки зору відновлення місцевої економіки у контексті загальних реформи децентралізації державної влади та, особливо, в умовах викликів російсько-української війни;
- організаційно-правове забезпечення муніципальної нормотворчості з точки зору фінансової децентралізації державної влади, особливо в умовах воєнного стану;
- екологічний вимір муніципальної нормотворчості в аспекті розвитку місцевого самоврядування та децентралізації державної влади у фокусі викликів російсько-української війни;
- проблеми та перспективи муніципальної нормотворчості в умовах міжмуніципального співробітництва у післявоєнний період;
- проблеми програмування та планування муніципальної нормотворчості тощо.

У доктринальному аспекті актуальність проблематики муніципальної правотворчості обумовлена потребою ґрунтовного теоретичного дослідження та пошуку інноваційних методологічних рішень, що дозволяють зрозуміти роль, функції, місце місцевого самоврядування в юридичному механізмі реалізації та захисту прав людини, а також необхідністю формування уявлень про

правозахисний потенціал та людиноорієнтовану спрямованість діяльності муніципальної влади, сучасний стан забезпечення, інституційної та процесуальної гарантованості захисту прав людини – члена територіальної громади, основні напрямки удосконалення муніципальної правотворчої діяльності тощо.

Ці та інші питання набувають особливого значення в сучасних умовах, насамперед, тому, що більшість прав людини реалізується саме на локальному рівні, у межах відповідних територіальних громад. Неповноцінне використання на практиці колосального правотворчого потенціалу інститутів місцевого самоврядування безумовно позначається на ефективності застосування конституційного законодавства у сфері прав людини. У зв'язку з чим, аналіз актуальних проблем теорії муніципальних прав людини та практики муніципальної правотворчої діяльності є перспективним напрямком юридичної науки в Україні.

Поряд з наведеним, особливого наголосу заслуговує, те, що принцип людиноцентризму має стати домінантою у формуванні сучасної національної доктрини муніципального права. Утвердження цього принципу потребує не тільки рішучого подолання негативних наслідків тривалого ігнорування муніципально-правовою наукою проблематики муніципальних прав людини при визначенні сутності, предмета і методу муніципального права, формуванні його системи, а й рецепції міжнародних стандартів місцевого самоврядування, сприйнятті зарубіжних муніципальних доктрин і практики демократичних відносин між муніципальною владою та жителями – членами територіальних громад. Тенденції динамічного розвитку муніципального права як самостійної галузі права у сучасному світі свідчать, що в основі її формування знаходяться об'єктивні матеріальні передумови, які пов'язані насамперед з наявністю самостійного для муніципального права предмета правового регулювання як особливої сфери суспільних відносин, які виникають на базі тієї системи самоорганізації людей, яка визнається та функціонує за місцем їх проживання. Насамперед йдеться про питання організації та функціонування муніципальної влади, органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Втім, якщо при цьому втрачається людиноцентристська сутність місцевого самоврядування, якщо продовжує діяти принцип «панування» будь-якої (в тому числі й муніципальної) влади над людиною – замість «служіння» її інтересам процес формування муніципального права є безперспективним та позбавленим сенсу. У нових умовах людина, потрапляючи у сферу дії муніципального права, повинна позиціонуватись не як об'єкт управління з боку муніципальної влади, а перш за все як головний адресат виконуваних нею (муніципальною владою) обов'язків, у тому числі шляхом надання адміністративних послуг, тобто об'єкт, якому мають служити органи та посадові особи місцевого самоврядування.

У наслідок цього, функціонально-телеологічну спрямованість муніципального права з певною долею умовності можна назвати публічно-сервісною. Йдеться насамперед про правове регулювання діяльності відповідних публічно-владних органів щодо «служіння» конкретним приватним особам шляхом створення належних умов для ефективної реалізації та захисту останніми своїх прав і охоронюваних законом інтересів. Відповідні відносини як правило визначаються як «публічно-сервісні».

Ці та інші питання теорії та практики децентралізації державної влади, організації та функціонування місцевого самоврядування та здійснення муніципальної нормотворчості знаходяться у фокусі порушеної у докторській дисертації Роговенка Олега Володимировича проблематики муніципальної правотворчості в Україні в умовах децентралізації державної влади.

Не можна не звернути увагу на недостатню розробленість в науці муніципального права багатьох теоретичних питань, пов'язаних із визначенням поняття муніципальної правотворчості, його місця в системі категорій муніципального права, а також нормативно-правовою регламентацією та реалізацією на практиці принципів, завдань та функцій муніципального правотворчого процесу. Особливо бракує досліджень, які висвітлюють дані питання у порівняльному аспекті, у контексті децентралізації державної влади та становлення муніципалізму у країнах західної демократії.

Наукове дослідження О. В. Роговенка значною мірою відкликається на злободенні питання муніципально-правової теорії та практики, заповнює прогалини у наукових дослідженнях проблем сучасного муніципального права та вносить вельми цінні пропозиції для практики муніципального будівництва. Адже позитивними рисами дослідження є не лише пошуковий характер проблем, які ставились і розглядалися, а і його принципова орієнтація на нагальні потреби розвитку вітчизняної муніципальної практики, удосконалення муніципального законодавства на міцній науковій основі у контексті децентралізації державної влади.

У дисертаційній роботі О. В. Роговенка всебічно розглядаються актуальні проблеми й особливості муніципальної правотворчості в Україні в умовах децентралізації державної влади, фактори та закономірності здійснення нормотворчих функцій територіальних громад та інших суб'єктів місцевого самоврядування, тенденції розвитку муніципальної демократії з урахуванням сучасних умов практики.

У зв'язку з цим можна зробити висновок про обґрунтованість та безумовну актуальність теми дослідження, обраної дисертантом.

Зв'язок дисертаційної роботи з науковими планами і темами.

Дисертаційна робота виконана відповідно до плану науково-дослідних робіт Сумського національного аграрного університету в межах планової науково-дослідної роботи кафедри адміністративного та інформаційного права «Взаємодія галузей права в умовах сталого розвитку України та глобальної цифрової трансформації» (номер державної реєстрації 0121U109599), у межах якої автором здійснено дослідження особливостей муніципальної правотворчості та запропоновано шляхи удосконалення відповідних відносин та в межах науково-дослідної теми «Міжнародні стандарти міжнародних організацій та їх імплементація державами-членами» (номер державної реєстрації 69-2021/150106) факультету міжнародних відносин Національного авіаційного університету, де здобувач теоретично обґрунтував проблеми імплементації міжнародних та

європейських стандартів місцевого самоврядування в Україні в контексті децентралізації.

Мета та завдання дисертаційної роботи. Представлена О. В. Роговенком до захисту дисертація має на меті розробку та обґрунтування авторської концепції муніципальної правотворчості в Україні в умовах децентралізації державної влади.

Недостатній ступінь розроблення теоретико-методологічних та муніципально-правових підходів щодо питання аксіологічних, онтологічних, гносеологічних, а також інституційних та функціонально-телеологічних компонентів механізму муніципальної правотворчості в Україні в умовах децентралізації державної влади свідчить про об'єктивну необхідність подальшого дослідження зазначеної наукової проблеми. Ґрунтовне вивчення цієї матерії має не лише теоретико-пізнавальне, але і яскраво виражене прикладне значення, даючи змогу здійснювати пошук ідей та механізмів щодо вирішення питання удосконалення муніципального законодавства в Україні в умовах децентралізації державної влади.

Досягнення вказаної мети обумовлює постановку автором дисертації та послідовне вирішення ним цілого ряду теоретичних та прикладних завдань, а також напрацювання та перевірку робочих гіпотез, в тому числі шляхом:

1. визначення методологічних засади муніципальної правотворчості та з'ясування її гносеологічної цінності;
2. дослідження еволюції наукових поглядів та концептуальних підходів до розуміння муніципальної правотворчості, типових моделей місцевого самоврядування;
3. з'ясування понятійно-категоріального апарату муніципальної правотворчості в умовах децентралізації як складової об'єкта наукового дослідження;
4. визначення системи принципів муніципальної правотворчості, виявлення їхніх характерних ознак;

5. аналізу генезису становлення муніципальної правотворчості від стародавньої доби до сьогодення;
6. розкриття інституційних та функціональних аспектів організаційно-правового механізму формування муніципальної правотворчості;
7. визначення особливостей нормативно-правових актів суб'єктів муніципальної правотворчості;
8. виявлення особливостей реалізації муніципальної правотворчості у формах партисипативної демократії та внесення пропозицій щодо шляхів їх удосконалення;
9. надання пропозицій щодо реалізації муніципальної правотворчості у формах партисипативної демократії, а також розробки рекомендацій задля забезпечення сталого розвитку та гідних умови життя, створення правових основ громадської єдності та ефективного управління, збереження та примноження досягнень і традицій громади;
10. доведення переваг інтегральної національної концепції удосконалення правотворчої форми діяльності органів місцевого самоврядування (муніципальної правотворчості) як необхідної умови забезпечення прав людини та громадянина, формування відповідальної громадянської позиції, і як наслідок, належного суспільного правопорядку.

У рамках цих та інших поставлених у дослідженні завдань, дисертант правильно формулює об'єкт і предмет свого наукового пошуку. Так, об'єктом дисертаційного дослідження автор визначає правовідносини у сфері правотворчої діяльності органів місцевого самоврядування (муніципальної правотворчості) в умовах децентралізації державної влади. Предметом наукового пошуку визначається правотворча діяльність муніципальних органів України в умовах децентралізації державної влади як об'єкт правового регулювання.

Такий комплексний підхід надав автору можливість дійти системних висновків при визначенні результатів і обґрунтуванні низки нових положень, які мають важливе значення для юридичної науки і практики.

Методологія дослідження. Вдалим компонентом дисертаційної роботи О. В. Роговенка слід вважати і запропоновану ним методологію дослідження проблем, пов'язаних із здійсненням наукового аналізу процесів становлення, розвитку та здійснення правотворчої діяльності муніципальних органів України в умовах децентралізації державної влади, яка є упорядкованою системою взаємоузгоджених світоглядних принципів і методів, що дозволяють усебічно та комплексно дослідити юридичні властивості запропонованої дисертантом концепції удосконалення правотворчої форми діяльності органів місцевого самоврядування (муніципальної правотворчості) та визначити сутність і зміст правових зв'язків між її основними структурними елементами та доктринальними положеннями.

Використані в процесі проведення дослідження методи наукового пізнання надали автору можливість дійти системних висновків при визначенні результатів і обґрунтуванні низки нових положень, які мають важливе значення для муніципально-правової науки і практики сучасного муніципалізму. Позитивом є те, що у дисертаційному дослідженні обґрунтовується позиція методологічного плюралізму у юриспруденції. На підставі запропонованого автором аксіологічно-інформаційного підходу передбачається застосування низки наукових методів, зокрема, це загальні методи: діалектичний, синергетичний, системний та сукупність спеціально-юридичних методів: історико-правовий, формально-юридичний (для виявлення прогалин і колізій правового регулювання), метод порівняльного правознавства (для з'ясування спільних та відмінних рис муніципальної правотворчості України та ЄС). Метод системного тлумачення права дозволив автору виявити структурні, ієрархічні та функціональні зв'язки у системі взаємовідносин правових норм та здійснити системне тлумачення актів муніципальної правотворчої діяльності. Слід зазначити, що зазначені методи в юриспруденції у поєднанні із аксіологічно-інформаційним підходом використовувались вперше.

Структура дослідження. Про системність представленого дослідження свідчить структура дисертації, яка характеризується цілісністю й логічною

послідовністю, є такою, що відображає загальне бачення досліджуваної автором проблеми.

Вищезазначене свідчить про логічну послідовність дисертаційного дослідження О. В. Роговенка, використання в процесі дослідницької роботи принципу викладу матеріалу від загального до конкретного.

Усі розділи, підрозділи та інші структурні частини роботи підпорядковані одній, чітко визначеній меті, яка деталізується конкретними завданнями, які поставив перед собою дисертант.

Структура роботи відповідає цілям і завданням дослідження, дозволяє розкрити авторську концепцію правотворчої діяльності муніципальних органів України в умовах децентралізації державної влади.

Оцінка обґрунтованості та достовірності наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих автором. Результатам дисертаційного дослідження О. В. Роговенка притаманний належний рівень наукової новизни, при цьому положення з різним ступенем наукової новизни містяться в усіх чотирьох розділах дисертації.

Дисертант в цілому досягнув мети, яку він поставив перед собою, приступаючи до розробки даної теми. Окрім ґрунтовного теоретичного аналізу, автор дисертації вносить конкретні практичні рекомендації щодо реформування існуючої моделі організації правотворчої діяльності муніципальних органів України в умовах децентралізації державної влади, зокрема формулює відповідну інноваційну інтегральну концепцію муніципальної правотворчої діяльності. Висновки і рекомендації, що робляться в дисертації, а також положення, що виносяться на захист аргументовані і переконливі, їх достовірність і новизна, а також повнота їх викладення в опублікованих наукових працях не викликає сумніву.

Отримані під час написання дисертаційної роботи висновки є обґрунтованими, сформульовані положення базуються на значному емпіричному матеріалі. Опрацьована значна кількість наукових праць з обраної теми, а також

великий масив нормативно-правових джерел, що забезпечило високий науковий рівень даного дисертаційного дослідження.

Практичне значення одержаних результатів визначається їх спрямованістю на розв'язання актуальних проблем втілення теорії муніципального права у вітчизняну політико-правову практику децентралізації державної влади та функціонування місцевого самоврядування.

Наукова новизна дослідження. Дисертаційне дослідження О. В. Роговенка дало можливість виокремити ряд висновків, положень, пропозицій та рекомендацій, а саме:

1. Актуалізація та акцентуація законодавчого та практичного аспекту здійснення муніципальної правотворчості на етапі децентралізації влади в Україні та реформи місцевого самоврядування, яка відбувається в постмодерному світі і стосується нової культурної парадигми світосприйняття, нової системи знаків та символів, у тому числі формування інноваційного понятійного підходу до таких категорій, як «правоутворення», «правотворчість» та «нормотворчість» у контексті діяльності органів місцевого самоврядування як самоврядних спільнот, здатних оперативно та якісно вирішувати проблеми громади, а також формулювання гіпотези, згідно з якою за допомогою сучасних міждисциплінарних, полісистемних, комплексних підходів (методів) наукового дослідження об'єктивно буде встановлена правова природа муніципальної «право»-«нормо»-«творчості» (стор. 24-25 дис., наступні стор. дис.).

2. Концептуалізація проблематики муніципальної «право»-«нормо»-«творчості» у контексті взаємозв'язків муніципального права та муніципальної влади у фокусі розвитку праворозуміння в цілому (природний, позитивістський, юридичний, історичний, соціологічний, економічний, інтегративний, інформаційний, семіотичний та інші підходи) та муніципального праворозуміння зокрема, з виходом на вирішення проблем щодо з'ясування місця людини у формуванні, функціонуванні і розвитку муніципального права, його предметної визначеності тощо (стор. 33-49 дис.).

3. Формулювання сучасного інформаційного підходу до муніципальної

правотворчості, що дозволяє розглядати її модель як єдність різних підсистем (наприклад, процесу, тобто муніципальної правотворчої діяльності відповідних суб'єктів та результату муніципальної правотворчості – у формі відповідних актів; або розглядати в комплексі державну правотворчість України – за одним критерієм та муніципальну правотворчість ЄС – за іншим критерієм. Останнє власне і надало можливість автору застосувати у дисертаційному дослідженні аксіологічно-інформаційний підхід, заснований на поєднанні аксіологічного та інформаційного підходів (стор. 51–56 дис.).

4. Розуміння муніципальної правотворчості як одного із видів правотворчості, що, на думку дисертанта, також умовно поділяється на дві категорії: правотворчість органів місцевого самоврядування, що традиційно вбудована в національну правову систему на засадах позитивного права, та партисипативну правотворчість, що набуває ознак органічної складової в наявних процесах правового регулювання. При цьому, вважає О. В. Роговенко, партисипативна муніципальна правотворчість постійно еволюціонує – від спонтанної активності учасників правотворчої ініціативи до усвідомленої та планомірно-організованої діяльності. Таким чином, муніципальна правотворчість як різновид нормотворчості справедливо вважається завершальним етапом формування норм права – правоутворення, у процесі якого ініціативи учасників правовідносин реалізуються у правову реальність у вигляді прийнятних правил поведінки, нормативних актів; встановлюється правопорядок на вигідних для територіальної громади умовах (стор. 94 дис.).

5. Виокремлення трьох груп принципів муніципальної правотворчості (підрозділ 1.3 дис.), зокрема тих, що, по-перше, ґрунтуються на основоположних та загальних принципах (гласність, відкритість та прозорість, науковість); по-друге, тих, що відображають основні принципи місцевого самоврядування (субсидіарність, професійна спроможність, представництво та участь, підконтрольність та відповідальність, суспільного діалогу, сталого розвитку та орієнтації на довгоочікувані результати, раціонального управління фінансами, принцип добросовісності та етичної поведінки) та, по-третє, спеціальні принципи

муніципальної правотворчості (ефективності та результативності, інноваційності та відкритості до змін, техніко-юридичного вдосконалення).

6. Методологічний підхід щодо зіставлення муніципальної правотворчості та концепцій і типових моделей місцевого самоврядування (підрозділ 2.1 дис.).

7. Формулювання інтегральної моделі муніципальної правотворчості як фактору забезпечення концепції децентралізації (підрозділ 3.1 дис.), яка розглядається як окремий предмет дослідження та основна мета дисертаційного пошуку, що засновується на системній єдності: 1) процесу (тобто муніципальної правотворчої діяльності відповідних суб'єктів); 2) результату муніципальної правотворчості (у формі відповідних актів). В авторському розумінні інтегративна модель муніципальної правотворчості передбачає підключення різних суб'єктів інтересів та джерел інформації до процесу створення нормативних актів на рівні місцевого самоврядування. Ця модель покликана забезпечити більш широкий, різноманітний та враховуючий підхід до розробки правових норм і політики на муніципальному рівні (стор. 205 дис.).

8. Формулювання та доведення гіпотези, згідно з якою інтегративна модель муніципальної правотворчості як складової всієї правотворчості забезпечується її взаємодією із державною правотворчістю в межах функціонування державної системи. На думку дисертанта, індикатори успіху всієї системи (як в цілому, так і її частини) – фактори прийняття політичних, адміністративних, фіскальних та економічних (ринкових) рішень (які мають конкретну мету та послуговуються спеціальним інструментарієм) засвідчують, що процес децентралізації тісно пов'язаний із системою правотворчості. Натомість, вважає він, муніципальна правотворчість виступає частиною загальної системи правотворчості та взаємодіє з нею. У цьому, зокрема, проявляється інтегративний характер муніципальної правотворчості (стор. 211 дис.).

9. Положення, що на формування змісту муніципальної правотворчості суттєвий вплив мають такі соціальні регулятори, як мораль, звичаї, релігія, культурна спадщина, географічні особливості тощо. Тривалі стосунки між людьми, які проживають на певній території, з часом набувають традиційних

ознак, що безпосередньо впливають на правотворчість (стор. 234 дис.).

10. Внесення пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення правотворчої діяльності територіальної громади на прикладі підготовки змін до статуту територіальної громади міста Суми (підрозділ 3.5 дис.).

Оцінка ідентичності змісту реферату та основних положень дисертації.

Реферат дисертації О. В. Роговенка адекватно відтворює основні положення та висновки дисертації. Їх зміст і положення, що є предметом захисту ідентичні. І дисертація, і її реферат виконані з дотриманням встановлених вимог. Наукові положення, висновки і рекомендації щодо можливостей практичного використання отриманих результатів, які представлені дисертантом у рефераті, належним чином розкриті, деталізовані та обґрунтовані у самій роботі. Тобто є всі підстави стверджувати, що Роговенко Олег Володимирович виконав всі вимоги щодо кількості та обсягу публікацій основного змісту дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук.

Відсутність (наявність) порушень академічної доброчесності. Вивчення матеріалів дисертації та наукових публікацій дисертанта дозволили дійти висновку щодо відсутності порушень академічної доброчесності, зокрема академічного плагіату, фабрикації та фальсифікації результатів дослідження. Використання ідей, наукових результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

Зауваження до окремих положень дисертаційної роботи. Поряд з позитивною оцінкою результатів дослідження, підтвердженням її наукового та практичного значення, вважаємо, що у дисертації О. В. Роговенка є певні недоліки, окремі положення і проблеми, котрі можуть стати підґрунтям для дискусії:

1. Погоджуючись з автором у частині щодо необхідності формування сучасної системи категорій муніципального права та його висновком, що поняття «муніципальна влада» серед них є одним з найбільш універсальних, втім вважаємо спірним авторське бачення поняття «муніципальна влада» як тотожного поняттю «влада органу місцевого самоврядування» (стор. 70 дис.). За такого

підходу ігнорується та нівелюється аксіологічна, онтологічна, гносеологічна, суб'єктно-об'єктна та функціонально-телеологічна основа муніципальної влади з точки зору: а) процесів формування муніципального права як самостійної галузі права; б) формування та реалізації правосуб'єктності територіальних громад; в) їх ролі у вирішенні питань місцевого значення; г) реалізації та захисту муніципальних прав людини тощо.

2. Дискусійним та дещо спрощеним є авторський підхід щодо розуміння поняття муніципального права як права місцевого самоврядування (стор. 74 дис.). Аргументуємо це принаймні тим, що інститути муніципального права є синтезом право-нормотворчості територіальних громад, народу загалом і держави. Однак у системі місцевого самоврядування, як у додержавний період, так і після зародження держави, поширеним явищем була (і є) наявність власних унікальних та специфічних джерел права не лише шляхом ухвалення власних нормативних актів (муніципальних хартій, статутів), а й насамперед формування та реалізації муніципальних традицій (історичних, соціальних, економічних, духовно-культурних, географічних, етнонаціональних, релігійних тощо), врахування яких має суттєве, а подекуди і визначальне, значення у процесах становлення муніципалізму, реальної муніципальної демократії та муніципального права. Безумовно, особливості муніципального правового регулювання обумовлені сутністю місцевого самоврядування, у якому носієм та джерелом влади виступає насамперед місцеве населення – територіальна громада. Відповідно муніципальне право, як і муніципальна влада, виходить від територіальної громади, належить їй, має бути безпосереднім виразником її потреб та інтересів. Отже, позитивне муніципальне право як результат спільного нормотворення народу, держави та місцевого населення однозначно виникає лише тоді, коли існує його соціально-політична основа та первинний суб'єкт, основний носій його функцій та повноважень – територіальна громада.

3. Ми повністю поділяємо запропонований у дисертації підхід щодо важливості використання історично-правового методу при дослідженні генезису муніципальної правотворчості, правового статусу правотворчих муніципальних

органів. Безумовно, використання історичного підходу щодо місцевого самоврядування у контексті розгляду децентралізаційних реформ має важливе теоретико-методологічне значення. Адже маючи перед собою моделі організації публічної влади, які впроваджувалися протягом історії тієї чи іншої держави, дослідивши злети та кризи державності, розглянувши характер стосунків муніципальної влади з іншими суб'єктами та інститутами політичної організації суспільства, усвідомлюючи причини трансформації цих взаємовідносин, можна зрозуміти не лише зміст, форму, види та результати децентралізації влади у цих державах, а причини та наслідки різновекторного політико-правового ставлення державно-організованого суспільства до місцевого самоврядування та муніципальної влади.

Водночас, приділяючи багато уваги загальним історичним проблемам становлення муніципальних та місцевих органів влади в Україні у період від стародавньої доби до другої половини ХХ століття (підрозділ 2.2 дис.), автор доволі фрагментарно та епізодично розкриває особливості їх муніципальної (місцевої) нормотворчості, лапідарно характеризує форми та методи здійснення нормотворчих функцій суб'єктів місцевого самоврядування та місцевої влади у відповідні періоди історії України. Відповідні зауваження характерні і для запропонованої дисертантом оцінки сучасного періоду «становлення муніципальної правотворчості як самостійного виду державної діяльності в Україні після проголошення незалежності» (підрозділ 2.3 дис.).

Звідси, на наш погляд, доволі стереотипні підходи, спрощені висновки та доволі суперечливі оцінки відповідних правотворчих явищ та історичних процесів (див. висновки до підрозділів 2.2 та 2.3 дис.) у контексті загальної предметної спрямованості дисертаційного дослідження та, особливо, анонсованої автором як його парадигмальної основи та ключової мети інноваційної інтегральної (суцільної, єдиної) концепції муніципальної правотворчої діяльності.

4. Розглядаючи питання правосуб'єктності адміністративно-територіальних одиниць в контексті ефективного забезпечення муніципальної правотворчості (підрозділ 3.2 дисертації), автору варто було звернути увагу на концептуальні

проблеми визнання територіальної громади юридичною особою публічного права. Попри неоднозначне ставлення до відповідного питання у вітчизняній правовій доктрині та у колі політичних експертів, народних депутатів та практиків місцевого самоврядування, це питання є одним з ключових у контексті конституціоналізації правосуб'єктності громади як одиниці місцевого самоврядування та адміністративного-територіального устрою, а, отже, важливим в аспекті забезпечення муніципальної правотворчості. На відміну від усталеної зарубіжної практики конституційної регламентації статусу первинних суб'єктів місцевого самоврядування як юридичних осіб, вітчизняне конституційне та цивільне законодавство не містить подібних норм та принципів. Тому у цьому аспекті позиція та аргументація автора потребує конкретизації, деталізації та більш ґрунтовного аналізу.

5. Важко погодитись із пропозицією автора щодо необхідності розробки та прийняття Кодексу безпосередньої правотворчості Українського народу (стор. 22, 297 дис.). На нашу думку, кодифікація нормативних актів, пов'язаних із формами безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення, як і в цілому кодифікація муніципального законодавства, є доволі складним та, одночасно, сумнівним з точки зору практичної доцільності, процесом. Кодифікаційні процеси у сфері муніципального права у сучасному світі відбуваються вкрай суперечливо та оцінюються доволі неоднозначно. Одними з небагатьох прикладів кодифікації актів про місцеве самоврядування на загальнодержавному рівні є Муніципальний кодекс ПАР 2000 року та Кодекс про місцеве самоврядування Філіппін 1991 року. Варто згадати і Кодекс про місцеве самоврядування Грузії, який за своїм предметом є дуже близьким до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Втім, він отримав доволі негативну оцінку не лише з боку європейських інституцій, які звертають увагу на проблеми «узгодження галузевого законодавства з політикою децентралізації», а і грузинських експертів, які вказують на його невідповідність духу Європейської хартії місцевого самоврядування.

На наш погляд, у світлі ініціативи щодо розробки Муніципального Кодексу України, особливо враховуючи невдалий досвід Грузії, станом на сьогодні в Україні відсутні потреби для проведення кодифікації муніципального законодавства, у тому числі і в сфері безпосередньої правотворчості територіальних громад. За сутністю, змістом, принципами, функціями, обсягом охоплюваного потенційною кодифікацією нормативного матеріалу вважаємо за потрібне зосередити увагу на розробці нової редакції Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» та прийнятті спеціальних законів «Про територіальні громади», «Про самоврядування на рівні району», «Про самоврядування на рівні області», а не нагромадженні доволі нерухливого кодифікаційного нормативного масиву, реалізація якого на практиці може привести до надмірної заурегульованості та консервації муніципального правотворчого (особливо статутного) процесу.

Дані зауваження мають не лише дискусійний і рекомендаційний, а і концептуальний характер. Водночас вони не впливають на загальну позитивну оцінку докторської дисертації О. В. Роговенка.

Відповідність дисертаційної роботи встановленим вимогам.

Дисертаційне дослідження виконано здобувачем самостійно, всі сформульовані в ньому положення та висновки обґрунтовані на базі особистих досліджень автора.

Опубліковані О. В. Роговенком наукові праці гармонійно репрезентують зміст наукових положень, висновків та рекомендацій, сформульованих у даному дисертаційному дослідженні, а відтинок часу за який вони були опубліковані засвідчує його тяглість і системність.

За актуальністю, ступенем новизни, обґрунтованістю та достовірністю, науковою і практичною значущістю отриманих результатів, повнотою їх викладення в опублікованих дисертантом наукових працях, а також за оформленням дисертація відповідає вимогам, що висуваються до докторських дисертацій і встановлені у Порядку присудження та позбавлення наукового ступеню доктора наук, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2021 року № 1197.

Реферат дисертації О. В. Роговенка адекватно відтворює основні положення, зміст та висновки самої дисертації на тему «Муніципальна правотворчість в Україні в умовах децентралізації державної влади». Положення, що є предметом захисту ідентичні. І дисертація, і її реферат виконані з дотриманням встановлених вимог.

Загальний висновок щодо відповідності роботи встановленим вимогам МОН України. На підставі вище викладеного вважаю, що дисертація на тему «Муніципальна правотворчість в Україні в умовах децентралізації державної влади» є завершеною кваліфікаційною науковою працею, в якій отримано нові теоретично обґрунтовані результати, що в сукупності розв'язують важливу наукову проблему у формі концепції муніципальної правотворчої діяльності. Дисертація та її реферат відповідають вимогам, що висуваються до докторських дисертацій і встановлені у п.п. 7,8,9 Порядку присудження та позбавлення наукового ступеню доктора наук, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2021 року № 1197, їх зміст відповідає паспорту спеціальності 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право, а автор дисертації – Роговенко Олег Володимирович, за результатами і на підставі публічного захисту в установленому порядку, заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право.

Опонент:

Доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України,
провідний науковий співробітник
відділу конституційного права та
місцевого самоврядування
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України


О. В. Батанов
Підпис *Батанова О.В.*
ПОСЛУЖНУ
Вчений секретар Інституту
держави і права
імені В. М. Корецького НАН України