

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

ВІДГУК

**опонента – доктора юридичних наук, професора
Баймуратова Михайла Олександровича
на дисертацію Роговенка Олега Володимировича на тему:
«Муниципальна правотворчість в Україні в умовах децентралізації
державної влади», подану 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, встановлено наступне.

Актуальність теми дисертаційної роботи

В умовах муніципальної реформи, що розгорнулася в Україні до повномасштабної агресії РФ проти нашої держави, і була заснована на децентралізації повноважень публічної державної влади з метою формування належної правосуб'єктності первинного суб'єкта місцевого самоврядування – територіальних громад, а також формування системного блоку власних повноважень органів місцевого самоврядування, – що формуються самими жителями-членами територіальних громад шляхом виборчого права або демократичних призначень, діють від їх імені та в повсякденній діяльності виражають їх інтереси – все більшого значення набувають актуальні аспекти та проблематика, по-перше, формування і реалізації феноменології муніципальної правотворчості в Україні, а, по-друге, здійснення цієї діяльності на практиці в умовах децентралізації державної влади. Вказана проблематика дисертаційного дослідження є актуальною й в умовах військового стану, коли народ України виборює право на своє існування як вільна і незалежна нація, що має свою державу, а органи місцевого самоврядування в цих умовах несуть основний тягар по організації локально-регіонального управління, реалізації завдань щодо існування територіальних громад в умовах різних правових режимів: а) наявності національної юрисдикції над територіями, б) в умовах загрози воєнного вторгнення на них, в) в умовах ворожої окупації територій супротивником, г) після звільнення таких територій, г) в післявоєнному відродженні громад та їх територій.

Саме в цих умовах незрівнянно зростає роль і значення муніципальної правотворчості, що є іманентною нормативною основою, основоположним праксеологічним засобом реалізації, універсальним технологічним методом організаційної та організаційно-правової діяльності органів місцевого самоврядування держави в умовах наведених вище режимів.

*Вх № Д 26.062.21/2
20.11.2023*

З огляду на це, дисертаційна робота Роговенка Олега Володимировича, що присвячена муніципальній правотворчості в Україні в умовах децентралізації державної влади, є не тільки своєчасною, але й вельми актуальною, оскільки спрямована на вирішення актуальної наукової проблеми через формування її доктринального обґрунтування і визнання її прагматично-контекстуальної цінності.

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.

Для вирішення цієї проблеми автором було розроблено інтегративну модель удосконалення правотворчої форми діяльності органів місцевого самоврядування (муніципальної правотворчості), яка, враховуючи виклики постмодерну, виходить із необхідності впровадження європейських принципів публічної адміністрації, зокрема децентралізації влади та нової парадигми муніципального права (передусім як публічно-сервісного права).

Оцінка обґрунтованості та достовірності наукових положень і рекомендацій, сформульованих автором

Ознайомлення зі змістом дисертаційної роботи, рефератом та публікаціями дисертанта за темою дослідження, дозволяє зробити висновки, що наукові положення, висновки і рекомендації дисертації мають високий рівень теоретико-методологічної та емпіричної обґрунтованості, вони базуються на фундаментальних положеннях сучасної теорії держави і права, демократичних засадах національного конституційного та муніципального права, глибокому теоретичному і нормативно-правовому аналізу процесів децентралізації, що проходять в умовах трансформаційних змін з урахуванням особливостей нормативно-правового регулювання в даній сфері. Достовірність наведених у дисертації науково-методологічних положень та практичних висновків підтверджується значною кількістю опрацьованих праць вітчизняних і зарубіжних науковців, фактологічних даних, даних інтернет-ресурсів тощо. Коректність посилань на літературні

джерела дозволяє чітко відокремити наукові здобутки автора від напрацювань інших вчених, джерельно-інформаційна база дослідження включає 507 найменувань.

Отримані здобувачем результати дисертаційного дослідження, сформульовані висновки та рекомендації є науково обґрунтованими і базуються на використанні сучасних методів дослідження. Треба зазначити, що по-перше, у дисертаційному дослідженні обґрунтовується позиція методологічного плюралізму у юриспруденції. З огляду на це визнається можливість використання різних методів, що сприяють знаходженню загальних ознак та тенденцій, за наявності яких може бути сформована гіпотетична можливість реалізації прогресу наукового знання за рахунок синергетичного ефекту поєднання методологічних сильних сторін. По-друге, на підставі запропонованого автором аксіологічно-інформаційного підходу передбачається застосування низки наукових методів. По-третє, світоглядну основу дослідження становлять загальні методи: діалектичний, синергетичний, системний. Основним методом дослідження є системний метод як вирішальний у пізнанні явищ права та держави. Його застосування дозволило сформувати та дослідити інтегративну модель удосконалення муніципальної правотворчості як системи, яка складається із певних підсистем, що були виокремлені за різними критеріями. При цьому, інтегративна модель муніципальної правотворчості досліджувалась як єдність: 1) процесу (тобто муніципальної правотворчої діяльності відповідних суб'єктів); 2) результату муніципальної правотворчості (у формі відповідних актів). Застосування системного методу також дозволило виявити та дослідити вплив на інтегративну модель муніципальної правотворчості (як системи) і надсистем, а саме: 1) державної правотворчості України (за одним критерієм); 2) муніципальної правотворчості ЄС (за іншим критерієм). У науковій роботі пропонується посилити значення логіко-семантичного методу для визначення понятійно-категоріального апарату дослідження, ґрунтуючись на чотирьох законах логіки та опрацюванні змісту і обсягу поняття. Серед спеціально-юридичних методів були застосовані, серед іншого, 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 виявити структурні, ієрархічні та функціональні зв'язки у системі взаємовідносин правових норм та здійснити системне тлумачення актів муніципальної правотворчої діяльності. Зазначені методи, за твердженням автора, в юриспруденції у поєднанні із аксіологічно-інформаційним підходом використовувались вперше.

Одержані наукові результати дисертації мають практичне значення, бо сформульовані в ній висновки та пропозиції можуть бути використані в законодавстві і правозастосовній діяльності, спрямованій на регулювання відносин у сфері діяльності органів місцевого самоврядування. Більш того, основні положення та висновки дисертації можуть бути використані: у

науково-дослідній сфері – у подальших наукових розробках актуальних проблем сутності та особливостей муніципальної правотворчості; у законодавчій сфері – при вдосконаленні чинного законодавства України, зокрема Конституції України, Законі України «Про місцеве самоврядування», розробці та прийнятті Кодексу безпосередньої правотворчості українського народу; у правозастосовній діяльності – для уніфікації практики застосування норм чинного законодавства з питань муніципальної правотворчості; у навчальному процесі – при підготовці навчальних посібників, підручників та навчально-методичних матеріалів, а також при викладанні навчальних дисциплін «Конституційне право України», «Муніципальне право України» тощо.

Наукові доробки дисертанта знайшли своє впровадження в навчальному процесі Сумського національного аграрного університету, центрі безоплатної правової допомоги (акт впровадження від 01.06.2023), а також у правотворчій роботі у складі робочої групи з підготовки змін до Статуту територіальної громади міста Суми (розпорядження міського голови м. Суми від 22.11.2021 №382-р Про робочу групу з підготовки змін до Статуту територіальної громади міста Суми). Результати дисертаційного дослідження використовувалися викладачами кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства у процесі здійснення освітньої діяльності, упроваджувалися елементи методичних розробок до викладання дисципліни «Порівняльне конституційне право» та під час проходження науково-дослідної практики студентами спеціальності 293 «Міжнародне право» (довідка впровадження від 18.09.2023).

Завершена логіка проведеного наукового дослідження, значна кількість опрацьованих інформаційних джерел, актуальна методика та відповідна апробація дають всі підстави стверджувати, що сформульовані у дисертаційній роботі Роговенка О.В. наукові положення, а також висновки та рекомендації мають вагоме теоретико-методичне та практичне обґрунтування.

Наукова новизна отриманих результатів дослідження

Зі змісту дисертації, опублікованих автором наукових праць та реферату дисертаційної роботи Роговенка О.В. можливо зробити висновок, що основні наукові положення, висновки і пропозиції сформовані автором самостійно, відображають особистий внесок дисертанта та характеризуються науковою новизною, яка, у формулюванні автора, полягає в комплексному дослідженні питання муніципальної правотворчості в умовах децентралізації.

Серед найбільш вагомих результатів дисертаційної роботи, що визначають наукову новизну, слід відзначити наступні:

- на основі аксіологічно-інформаційного підходу запропоновано інтегративну концепцію удосконалення правотворчої форми діяльності органів місцевого самоврядування (муніципальної правотворчості), яка виходить із необхідності впровадження європейських принципів публічної

адміністрації, насамперед, децентралізації влади та нової парадигми адміністративного права (передусім як публічно-сервісного права);

- аргументовано умовний поділ муніципальної правотворчості на три види: *ординарну правотворчість органів місцевого самоврядування*, що традиційно вбудована в національну правову систему на засадах позитивного права, *партисипативну правотворчість*, що набуває ознак органічної складової в наявних процесах правового регулювання та *спеціальну муніципальну правотворчість*;

- обґрунтовано проведення реформи партисипативної демократії в Україні, що включатиме два етапи: *I етап* – розвиток партисипативної демократії в Україні на локальному рівні. Зазначений етап включає розробку та затвердження на локальному рівні у всіх без винятку територіальних громадах статуту територіальної громади та положень про окремі форми партисипативної демократії, які мають увійти до змісту, або можуть бути оформлені як додатки до статуту територіальної громади; *II етап* – розробка та прийняття *Кодексу безпосередньої правотворчості українського народу*, що дозволить провести кодифікацію нормативних актів, пов'язаних із формами безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Систематизація цих актів, здійснена шляхом зведення правових норм, що містяться в різних джерелах права в логічно узгоджений нормативно-правовий акт, системно і вичерпно врегульовуватиме форми безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Розробка такого кодексу може стати новим суспільним договором між українською владою та громадою, на підставі якого забезпечуватиметься сталий розвиток територій, національних інтересів;

- запропоновано наступну структуру Кодексу безпосередньої правотворчості українського народу: загальні положення, форми безпосередньої партисипативної демократії (місцеві референдуми, місцеві вибори, органи самоорганізації населення); опосередковані форми партисипативної демократії (загальні збори громадян за місцем їхнього проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, звернення громадян (електронні петиції тощо), інші форми);

- обґрунтовано, що муніципальна правотворчість як різновид нормотворчості є 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;

- зроблено висновок, згідно з яким саме термін правотворчість є найбільш доцільним для вираження діяльності муніципальних органів щодо прийняття в установленому порядку нормативно-правових актів, адже окрім традиційних органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які приймають більшість нормативних актів, існують такі суб'єкти, як народ, територіальні громади, державні та недержавні організації. Соціальна нормотворчість, являючи собою певний шаблон поведінки, є нічим іншим, як

правилами, виробленими суспільством, групою людей у процесі їх життєдіяльності. Виходячи з цього, соціальна нормотворчість як система уявлень, що поділяється членами соціальної групи, включає і правову нормотворчість, яка реалізується через правотворчість. Завдяки конкретній ініціативі суб'єктів правотворчості, їх цінностям, ініціативі та досвіду, відбувається трансформація накопиченої та проаналізованої соціальної практики в норми права;

- доведено, що сучасна муніципальна правотворчість являє собою не лише сукупність дій, спрямованих на створення нормативних актів на основі позитивного права, оскільки держава не просто творить право, вона виражає його і сприяє реалізації юридичних норм. Реальною силою, що створює право, є одночасна повторювана практика багатьох індивідів, у поведінці яких суспільна еволюція здійснює відбір найоптимальніших правил поведінки, що здатні реалізовувати необхідні ініціативи, забезпечувати життєдіяльність суспільства в цілому, дозволяють ефективно взаємодіяти громадянському суспільству, зокрема на основі або з урахуванням партисипативної демократії.

Повнота висвітлення і викладення сформульованих у дисертаційній роботі положень, висновків і рекомендацій в опублікованих автором працях та рефераті

Основні положення, висновки та рекомендації дисертації доповідались і отримали схвалення на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях та семінарах: «Science and Education a New Dimension» (2017), «Право і суспільство: актуальні питання і перспективи розвитку» (2022), Науково-практична конференція викладачів, аспірантів та студентів Сумського НАУ (2023). Основні положення дисертації висвітлені у 27 основних наукових роботах. Загальний обсяг, що належить особисто автору, становить 16.4 друк. арк. Серед них: 27 статей, із яких: 22 – у наукових фахових виданнях України, що входять до міжнародних наукометричних баз та зарубіжних виданнях (особисто автору належить 14,33 друк. арк.), 3 – у наукових виданнях, що зареєстровані у міжнародних наукометричних базах (особисто автору належить 1,25 друк. арк.); 2 – у виданнях апробаційного характеру (особисто автору належить 0,82 друк. арк.).

Наукові публікації повною мірою відображають основні результати дисертаційної роботи.

Оцінка ідентичності змісту реферату та основних положень дисертації

Реферат дисертації відповідає встановленим вимогам, у повній мірі відображає сутність і зміст дисертації наявною с ідентичністю основних наукових положень і наукового внеску автора.

Наукові положення, висновки і рекомендації щодо можливостей практичного використання отриманих результатів, які представлені дисертантом в 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.

Зауваження до окремих положень дисертаційної роботи

Поряд з позитивною оцінкою результатів дослідження і визнанням високої наукової та практичної цінності дисертаційної роботи Роговенка О.В., належного рівня її наукової новизни, вважаємо, що ряд положень представлених у роботі потребують додаткового обґрунтування або мають дискусійний характер, що може слугувати підставою для наукової дискусії. А саме:

- досліджуючи актуальні питання проблематики дисертації, автор не проаналізував фундаментальне докторське дослідження Р.В. Чорнолуцького «Феноменологія нормопроектної діяльності в конституційному праві України: питання теорії і практики» (2018), яке присвячене нормопроектуванню як в сфері конституційного, так й муніципального права; а також теоретичне докторське дослідження Т.О. Дідича «Нормопроектування: теоретико-правовий аспект» (2006). Звідсіля ним не враховано новітні досягнення вітчизняних дослідників в сфері муніципальної нормотворчості, що негативно вплинуло на онтологічно-гносеологічні засади його дослідження, що знайшло свій вираз у відсутності окремого підрозділу дисертації, що мав би бути присвячений стадії (етапу) муніципального нормопроектування, як однієї з найважливіших інтелектуальних стадій (етапів) у муніципальному нормотворчому процесі;

- основоположні положення відносно обґрунтування об'єктивного характеру і необхідності муніципальної нормотворчості розглядаються автором, по-перше, без врахування біхевіористично-діяльнісного фактору, тобто, по-друге, автор не враховує стратегічне значення індивідуальних, індивідуально-групових, колективних інтересів, які активно продукує територіальна громада, а також, по-третє, обов'язковий характер їх врахування в муніципальній нормотворчості органів місцевого самоврядування, що сформовані самою громадою, та які повинні виступати від її імені та діяти в її інтересах;

- процес муніципальної нормотворчості розглядається автором у схоластичному ключі, бо відкидаючи психолого-праксеологічну складову цього процесу, що демонструє його вирішальну роль в нормативізації процесу соціалізації людини в межах територіальної громади, у формуванні її атитюдів як форм правової поведінки та виборі габітусів, як практичних форм життєдіяльності – він зводить цей багатогранний і складний соціально-процедурний та поведінково-діяльнісний процес до рівня суто

технологічного, тобто такого, що не спирається на екзистенційні потреби локального соціуму, а це робить муніципальну правотворчість беззмисловою та безглуздою;

- деякі міжнародно-правові акти в сфері місцевого самоврядування, що використовуються автором, зокрема, Хартія про участь молоді в муніципальному та регіональному житті 1994 р., досліджується без врахування їх суттєвого оновлення (Переглянута Європейська Хартія про участь молоді в муніципальному та регіональному житті 2003 р.);

- розглядаючи досить детально у окремому розділі 4 дисертаційного дослідження особливості реалізації муніципальної правотворчості у формах партисипативної демократії, яка, по великому рахунку, все ж є перспективною для України, автор не досліджує можливості профільної нормотворчості в умовах деліберативної, агональної, агрегативної демократій, що також стоять на порядку денному для запозичення територіальними громадами України та відповідним чином модифікують феноменологію муніципальної нормотворчості;

- автор досить детально розглядає теоретичні аспекти формування феноменології муніципальної нормотворчості, але на жаль не пропонує відповідну процесуально-організаційну, процедурно-функціональну та методично-технологічну модель її забезпечення у вигляді відповідного процесуально-діяльнісного ланцюжка в діяльності відповідних органів публічної влади, тобто органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів, що відповідно супроводжується і забезпечується профільними нормативами;

- досліджуючи в розд. 1 дисертації принципи муніципальної правотворчості автор справедливо акцентує увагу на великій кількості таких принципів, але не називає серед них принцип повсюдності (нормування, нормативізація, нормопроекування та нормотворення в тих соціальних сферах, де може існувати та функціонувати територіальна громада та її жителі-члени громади), а також досить вузько розуміє принцип спроможності, обмежуючись тільки професійною спроможністю (кадровий ресурс), хоча тут має бути додано питання загальної ресурсної спроможності в сфері муніципальної нормотворчості;

- викликає нерозуміння позиція автора щодо найменування нормотворчості самоврядних структур та громади і її жителів-членів саме партисипативною нормотворчістю – вважаємо, що автор тут керувався тільки формально-змістовним визначенням терміну «партисипаторна демократія», але без врахування самодіяльнісно-самоврядних засад такої участі наведених суб'єктів у нормотворенні, що фактично виключає етап (стадію) їх нормопроекування;

- на наш погляд, не досить вдалою, тобто такою що відповідає реаліям історичної ретроспективи, є назва підрозділу 2 розділу II дисертаційного дослідження «Становлення муніципальних органів України та їх правотворчості: від стародавньої доби до другої половини ХХ століття», бо в період Радянської влади фактично не існувало місцевого самоврядування, а звідси й муніципальних органів.

Проте варто наголосити, що вказані недоліки і наведені зауваження в основному вказують на дискусійні моменти або мають рекомендаційний характер й не є суттєвими та не заперечують загальну позитивну оцінку дисертації Роговенка В.О., як ґрунтового дослідження, що містить наукову новизну та має теоретико-методологічну, а також практичну цінність.

Відповідність дисертаційної роботи встановленим вимогам

За своєю структурою, обсягом та оформленням дисертація відповідає вимогам, передбаченим «Порядком присудження та позбавлення наукового ступеня доктора наук» від 17 листопада 2021 р. №1197.

Дисертація складається зі вступу, чотирьох розділів, які поділяються на чотирнадцять підрозділів, дев'ять підпунктів, а також висновків та списку використаних джерел, додатків. Назва дисертації відбиває її зміст, що, своєю чергою, свідчить про досягнення сформульованої мети та вирішення поставлених автором завдань дослідження. Робота вдало ілюстрована додатками, що підкреслюють її праксеологічну значущість. За кожним розділом дисертаційної роботи і за роботою в цілому зроблено ґрунтовні висновки, одержані автором особисто. Оформлення і зміст дисертаційної роботи відповідають вимогам, що висуваються до дисертації, поданих на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук. Загальний обсяг роботи становить 465 сторінок, з яких обсяг основного тексту – 380 сторінок, список використаних джерел займає 56 сторінок і налічує 507 найменувань.

Реферат забезпечує ідентичність основних положень висновків та пропозицій автора дисертаційній роботі та відповідає встановленим вимогам.

Загальний висновок про відповідність роботи встановленим вимогам МОН України

Дисертаційна робота Роговенка Олега Володимировича на тему: «Муніципальна правотворчість в Україні в умовах децентралізації державної влади» є актуальним, самостійно виконаним та завершеним науковим дослідженням. Отримані результати та висновки є належно обґрунтованими, містять наукову новизну, мають теоретичне та практичне значення. Автором запропоноване нове розв'язання важливої наукової проблеми, що виявляється в обґрунтуванні теоретико-методичних і методологічних основ феноменології муніципальної нормотворчості, у розробленні науково-практичних рекомендацій прикладного спрямування в умовах трансформаційних змін. Реферат відповідає основним положенням роботи.

Зміст дисертації та реферату відповідає паспорту спеціальності 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право.

Основні наукові результати достатньо повно відображені у публікаціях.

Зазначене засвідчує, що за змістом, актуальністю, оформленням, підходами до вирішення наукових проблем, теоретичним та прикладним значенням отриманих результатів дисертаційна робота на тему: «Муніципальна правотворчість в Україні в умовах децентралізації державної влади» відповідає вимогам пп. 7, 8, 9 «Порядку присудження та позбавлення наукового ступеня доктора наук» від 17 листопада 2021 р. №1197, а її автор Роговенко Олег Володимирович заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право.

Офіційний опонент:
професор кафедри політичних наук і права
Південноукраїнського національного педагогічного
університету імені К.Д. Ушинського,
доктор юридичних наук, професор,
Заслужений діяч науки і техніки України

М.О. Баймуратов

