

ВІДГУК

на автореферат дисертації Шпака Юрія Анатолійовича

«Нормотворчість органів місцевого самоврядування

в Україні: теоретико-правовий вимір»,

представленої на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі

спеціальності 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія

політичних і правових учень

Актуальність теми. Сучасні процеси розбудови демократичної правової держави в Україні, які прямо чи опосередковано пов'язані з оновленням політичної, економічної, соціальної та духовної сфери, стикаються з численними труднощами. Саме це зумовлює нагальну потребу у визначенні правових, організаційних, матеріальних, фінансових та інших засад функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування у відповідності з новими соціальними потребами. Конституція і закони України покладають на органи держави та місцевого самоврядування обов'язок щодо забезпечення прав людини і громадянина, розбудову демократичних інститутів та громадянського суспільства в Україні.

На жаль, в наш час інститут органів місцевого самоврядування позбавлений прерогативи правотворчого і законотворчого процесів. Проте нормотворчий вимір є очевидною запорукою реалізації повноважень органів місцевого самоуправління, що проявляється у прийнятті нормативних актів у рамках їх компетенції. Спроможність органів місцевого самоврядування брати участь в нормотворчому процесі є правовою передумовою місцевої автономії. З огляду на це, потребує правового обґрунтування нормотворчість органів місцевого самоврядування.

Процес нормотворчості органів місцевого самоврядування важливий ще й тому, що його ефективність безпосередньо залежить від адекватних правових вимог, пов'язаних реальними умовами розвитку певних регіонів. І найефективнішим критерієм оцінювання досліджуваної у дисертації проблеми в

нинішніх умовах державотворення і правотворення в Україні є, безперечно, правове регулювання суспільних відносин. Адже в контексті імплементації законів та інших нормативних актів центральних органів державної влади зазнають впливу і правовідносини, що відображають інтереси місцевих громад.

Отже, співвідношення між інтересами держави та її громадян потребує нормотворчості органів місцевого самоврядування. Даний процес має двосторонній характер, оскільки, з одного боку, здійснюється правовий вплив суспільства та держави на громадянина, а з другого боку – має місце вплив громадянина і громади на нормотворчість місцевих та центральних органів влади. Це все дає змогу врахувати в межах нормативно-правового регулювання увесь спектр суспільних і правових відносин. Урешті-решт, розвиток суспільних процесів, бажання реалізації верховенства права, як практичні завдання формування держави соціально-демократичної орієнтації, дозволяють місцевому самоврядуванню впливати на нормотворчість.

Для дослідження нормотворчості органів місцевого самоврядування необхідним є розуміння суті та природи місцевого самоврядування, яке виступає одним з інститутів громадянського суспільства. Саме стан розвитку такого багатогранного суспільно-правового явища, яким виступає інститут місцевого самоврядування, є тим вирішальним чинником, що безпосередньо впливає на формування демократичної правової держави в Україні.

Поділяємо думку автора, що на тлі значної кількості наукових розробок, спрямованих на удосконалення місцевого самоврядування, привертає увагу порівняно нечисленна література, присвячена теоретичним основам, організаційно-правовому забезпеченню та технології муніципальної нормотворчості в Україні. Обсяг законодавства України про місцеве самоврядування є значним, але разом із тим, багато питань, які пов'язані з муніципальною нормотворчістю, не одержали дотепер належної правової регламентації.

На сучасному етапі очевидною є думка про те, що справжня самостійність місцевого самоврядування є неможливою без наукового та методологічного

забезпечення процесів муніципальної нормотворчості, а також гармонізації інтересів держави з інтересами відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Саме тому наукове дослідження особливостей та закономірностей нормотворчості органів місцевого самоврядування дає змогу впливати на процеси її прогнозування і планування, а також здійснювати ефективне керівництво нею. Муніципальна нормотворчість повинна підпорядковуватися встановленим стандартам та правилам, головною метою яких є забезпечення прийняття якісних та ефективних нормативно-правових актів.

Викладені аргументи переконують в актуальності та своєчасності дисертаційного дослідження Ю.А. Шпака, предметом якого обрано «Нормотворчість органів місцевого самоврядування в Україні: теоретико-правовий вимір» (с.6).

Закономірним, з огляду на актуальність теми, є зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами розвитку правової науки в Україні.

Мета дослідження сформульована чітко і науково виважено. Об'єкт і предмет дослідження визначені і відповідають анонсованій темі та цілком відповідають спеціальності 12.00.01 – теорія та історія держави і права, історія політичних і правових учень.

Ступінь обґрунтованості наукових положень та висновків, рекомендацій не викликає сумнівів. Робота присвячена одній із ключових проблем в теорії права – окреслення стадії та перспективних напрямків і шляхів вдосконалення нормотворчого процесу, здійснюваного органами місцевого самоврядування, на основі аналізу законодавства, узагальнення практики нормотворчості органів місцевого самоврядування, наукових праць українських і зарубіжних учених, тобто комплексного дослідження сутності, основних принципів та форм муніципальної нормотворчості. Здобувачем опрацьовано 285 загальних і спеціальних джерел, у яких відображено різні аспекти з досліджуваної проблематики. Висновки, зроблені дисертантом, вказують на досягнення поставленої мети та завдань наукового дослідження. При цьому,

мета дисертаційної роботи сформована відповідно до актуальності теми та вказує на її сучасний рівень, органічно узгоджується з визначеним предметом дисертації. Повнота змісту дослідження знаходить своє відображення і в тому, що тут наводиться особливо детальний фактичний матеріал, який включає докладні обґрунтування, гіпотези, а результати наукового пошуку описуються в найбільш цілісній з точки зору наукового пізнання формі.

Текст дисертації відповідає критеріям цілісності, системності та зв'язності, а також критерію розумної та виправданої пропорційності його частин.

Слід також відзначити належність **методологічної основи дисертаційного дослідження**. Автор добре розуміє, що методологія забезпечує як наукове пізнання, так і наукову діяльність дослідника, є формою самопізнання та самосвідомості і цілком зрозуміло, виступає передумовою формування ефективної системи правового регулювання – розвитку юридичної науки. Поряд з цим, методологія є складним соціокультурним феноменом.

З точки зору загальної динаміки розвитку науки дисертація вводить в науковий обіг нові уявлення, поняття і факти, зокрема, поняття нормотворчості органів місцевого самоврядування, розглянута як вперше закріплена на конституційному рівні незалежна від державних органів влада народу, що покликана вирішувати питання місцевого значення. В дисертації на підставі проведеного дослідження висунуто і обґрунтовано низку ідей та теоретично-практичних конструкцій, сукупність і високий рівень розробки яких дозволяють кваліфікувати цю працю як завершене наукове, самостійне дослідження. Положення, що виносяться на захист, є особистим здобутком дисертанта і характеризуються науковою новизною. Наведене свідчить, що Ю.А. Шпак достатньо вивчив існуючі проблеми, вміє аналізувати складні правові явища, робити самостійні висновки.

Практичне значення одержаних результатів обумовлюється тим, що теоретичні положення і практичні рекомендації можуть бути використані у нормотворчості, у навчальному процесі, у науково-дослідній сфері.

У результаті проведеного дослідження особисто здобувачем сформульовано низку обґрунтованих наукових положень і висновків. Зокрема, у розділі 1 (с.10-50), автором встановлено, що сьогодні мало уваги приділяється дослідженню особливостей нормативно-правових актів місцевого самоврядування (муніципальної нормотворчості). Доволі розповсюдженою в наукових працях стосовно права є думка про підзаконний характер муніципальної нормотворчої діяльності.

Недостатня увага приділена розв'язанню таких актуальних проблем, як співвідношення прямої нормотворчості територіальної громади та нормотворчої діяльності представницьких органів місцевого самоврядування, визначенню предмета нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування.

Заслуговує на увагу використання автором методологічного інструментарію, який має різноманітний характер і становить багаторівневу систему методологічних засобів (с.21-31).

На думку автора, досягти глибокого розуміння особливостей нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування можна шляхом наукового обґрунтування теоретичних основ, організаційно-правового забезпечення, технології та принципів муніципальної нормотворчості.

Слушним є твердження, що основне призначення місцевого самоврядування в сучасному суспільстві – вирішення питань місцевого значення. Воно відображає дві об'єктивні соціальні потреби: необхідність ефективного управління і розвиток демократії. Тому створення в демократичній державі ефективної системи місцевого самоврядування пов'язане із завданням децентралізації управління, передачі на місця питань, які там можуть вирішуватися найбільш успішно.

Місьцеве самоврядування є надзвичайно важливим інститутом такого суспільства, однак через недостатнє урахування вже існуючих демократичних традицій в країні існує загроза перетворення реального місцевого самоврядування в управління на місцях, яке може бути централізованим чи децентралізованим.

У підрозділі 1.2., цілком слушним, на наш погляд, є висновок дисертанта, що муніципальна нормотворчість здійснюється безпосередньо територіальною громадою або ж органами місцевого самоврядування. Саме тому поняття «муніципальна нормотворчість» охоплює безпосередню нормотворчість територіальної громади (місцевий референдум тощо), а також нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування. Вказані види муніципальної нормотворчості різняться як за правовою регламентацією, так і за процедурно-процесуальною формою. Очевидно, однією з найбільш демократичних форм муніципальної нормотворчості є місцевий референдум, проведення якого дає можливість громаді самій вирішувати питання, що назріли. Важливе значення у цьому має процес підготовки до референдуму, коли громадяни беруть участь в обговоренні питань, що винесені на їх вирішення, знайомляться з інформацією, на основі якої приймається рішення.

Поділяємо думку дисертанта у розділі 2 про те, що вітчизняне законодавство належним чином не відображає структуру муніципальних органів, а це обумовлює багатоваріантність моделей місцевого самоуправління на практиці. Життя громад настільки багатогранне, що змушує постійно знаходити нові структурні та організаційно-правові форми роботи самоврядних органів з метою підвищення ефективності їх функціонування та реалізації нормотворчої функції, що у свою чергу, сприятиме належній реалізації передвиборчих програм і обіцянок, даних територіальній громаді.

Слід зазначити, що останнім часом в Україні зросла увага до нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання правовідносин на рівні територіальної громади. Жодна з галузей права за такий короткий період не набула такого розвитку, як муніципальне право. Загалом, це позитивний чинник розвитку локальної демократії, що сприяє становленню громадянського суспільства в нашій країні.

На думку автора, вдосконаленню муніципальної нормотворчості сприятиме подальша її інституціоналізація, дедалі ширше залучення членів територіальних громад до муніципального нормотворчого процесу, посилення їх

громадянської активності, створення єдиної електронної бази власних актів в органах місцевого самоврядування та забезпечення її доступності; сприяння підвищенню кваліфікації муніципальних кадрів (шляхом проведення навчання, семінарів та встановлення відповідних вимог до осіб, в обов'язки яких входить підготовка проектів актів), а також підвищенню правової культури населення (в тому числі, й майбутніх фахівців, шляхом введення спеціальних курсів у вищих навчальних закладах).

Визначаючи затребуваність та інноваційний характер дослідження Ю.А. Шпак, зазначимо, що окремі положення є дискусійними за характером, або ж потребують додаткового обґрунтування, зокрема:

- 1) на наше переконання, більшої уваги слід було б приділити дискусійному питанню співвідношенню таких базових категорій, як «нормотворчість» та «правотворчість», а також використанню рівнів нормотворчості;
- 2) зважаючи на те, що предметом дисертації є теоретико-правові засади реалізації нормотворчості органів місцевого самоврядування в Україні, які досліджені автором концептуально, ґрунтовно та комплексно, звертає на себе увагу деяка неповнота осмислення феномену самоврядування загалом, що пов'язане з проблематикою співіснування інституцій місцевого самоврядування з інституціями місцевої виконавчої влади;
- 3) при проведенні наукової дискусії під час захисту дисертації доцільно було б почути думку автора щодо ієрархії системи нормативно-правових актів України їх законодавчого закріплення, включаючи рішення місцевих референдумів, що мають нормативний характер, рішення місцевих рад та їх виконавчих органів нормативного характеру; розпорядження голів обласних, районних у містах, міських, селищних, сільських рад;
- 4) доцільно було б наголосити в роботі на тому, що окремі положення законів України: «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про органи самоорганізації населення», «Про місцеві державні адміністрації» морально застарілі і потребують заміни в частині або ж у цілому, адже

вказані акти не в змозі врахувати специфіку сучасних відносин, які виникають на підставі цих норм, великою мірою мають бланкетний характер, інколи характеризуються недосконалістю та правовою невизначеністю.

Загалом, дисертація Шпака Юрія Анатолійовича на тему: «Нормотворчість органів місцевого самоврядування в Україні: теоретико-правовий вимір», подана на здобуття ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політико правових учень» є завершеною науковою працею, яка за важливістю та обсягом змісту дослідження має наукове значення для юридичної науки. Вказана робота відповідає вимогам «Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника», затвердженого постановою КМ України від 24 липня 2013 р., а її автор заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук.

**Кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного права і процесу
Івано-Франківського університету права
імені Короля Данила Галицького**



І.В. Жукевич

