

До разової спеціалізованої вченої ради
національного університету біоресурсів
і природокористування України

ВІДГУК
офіційного опонента
доктора юридичних наук, професора
БАТАНОВА Олександра Васильовича
на дисертацію МАКСИМЕНКА Юрія Петровича
на тему «Теоретико-правові засади системи стримувань
і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування»,
подану на здобуття ступеня доктора філософії
зі спеціальності 081 «Право»
галузі знань 08 «Право»

Актуальність теми дисертації. Дисертаційне дослідження Максименка Юрія Петровича на тему: «Теоретико-правові засади системи стримувань і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування» присвячене вельми актуальним як з точки зору муніципально-правової теорії, так і практики державного і муніципального будівництва, демократичної модернізації сучасної української державності питанням конституювання, інституціоналізації та функціонування публічної влади на місцях та проблемам застосування у діяльності органів місцевого самоврядування принципу стримувань і противаг.

Постановка питання щодо організації та функціонування системи органів місцевого самоврядування у фокусі поширення на відповідні публічно-владні відносини принципу стримувань і противаг є доволі новаторською та у доктринальному плані багато у чому експериментальною. Традиційно вважається, що у системі місцевого самоврядування принцип поділу влад не діє, а механізм стримувань та противаг – не застосовується. Втім муніципальна доктрина, реагуючи на виклики практики, об'єктивно має формувати нові, можливо в чомусь і дискусійні та ідеалістичні, концепти, на основі яких мають апробовуватися нові моделі та підходи, а звідси – формуватися нове українське муніципальне право.

До числа таких дискусійних у муніципальній доктрині відноситься проблема формування теоретико-правових засад системи стримувань і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування. Адже однією із загально-усталених парадигм організації та функціонування сучасної демократичної соціально-правової державності є наявність ефективної та дієвої моделі місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування і децентралізація стають тепер провідними принципами демократичної внутрішньої та зовнішньої державної політики та конституційно-правового регулювання у країнах Європейського Союзу.

Децентралізація як своєрідний світовий мегатренд останніх десятиліть імовірно пов'язана з завершенням холодної війни і втомою від централізованого управління, що особливо помітно в країнах Східної та Центральної Європи, де відповідні реформи стали реакцією на провал політики комуністичного режиму. Накопичений з того часу практичний досвід та проведені муніципально-правові дослідження дають можливість урядам інших держав оцінити переваги децентралізації та самоврядування територіальних громад. У цьому плані зарубіжний досвід конституювання, інституціоналізації та функціонування публічної влади на місцях та проблемам застосування у діяльності місцевого самоврядування принципів верховенства права, субсидіарності, децентралізації, транспарентності набуває колосального практичного значення.

Не менш важливими є питання взаємовідносин та взаємодії між окремими суб'єктами системи місцевого самоврядування, співвідношення повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування України: представницьких органів місцевого самоврядування (рад), головних посадових осіб територіальних громад (сільських, селищних, міських голів) та виконавчих органів місцевого самоврядування (виконавчих комітетів). У цьому плані проблематика пошуку балансу між повноваженнями цих суб'єктів, апробація та формування механізмів, які б забезпечували ефективність їх діяльності, унеможливлювали паралелізм та колізії функціонального та компетенційного характеру є актуальною та практично витребуваною.

У цьому плані, попри дискусійність питання у доктринальному аспекті та відносну умовність з точки зору практики застосування у діяльності органів місцевого самоврядування принципу стримувань і противаг у його класичному розумінні, дисертація Ю. П. Максименка об'єктивно викликає інтерес.

Обумовлено це тим, що 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 проєкту періоду новітньої Незалежності України – проведення повномасштабної реформи у сфері децентралізації. Адже реальне місцеве самоврядування та самоорганізація 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 організації та функціонування системи місцевого самоврядування та децентралізації державної влади обумовлена нерозв'язаністю багатьох питань теорії муніципального права. Насамперед, потребують посиленого доктринального переосмислення, а, подекуди, – формування «з нуля» такі проблеми загальної теорії муніципального права як його принципи, предмет, метод, функції тощо. При цьому, ці та інші питання муніципальної доктрини, особливо щодо принципів місцевого самоврядування та муніципального права, представляють не суто академічний інтерес, а мають реальний вихід на практику муніципального правотворення та муніципальної правореалізації, відіграючи важливу роль у процесах модернізації вітчизняної моделі місцевого самоврядування та децентралізації державної влади.

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

Ю. П. Максименком, як з точки зору теорії та практики місцевого самоврядування, так і муніципального права, доктринальні засади якого перебувають сьогодні у стадії свого формування та зміцнення.

Представлена до захисту Ю. П. Максименком дисертація має на меті найбільш повно та комплексно, через призму теоретико-правового аналізу й у дискусійно-постановочному порядку здійснити комплексний науковий аналіз системи стримувань і противаг в діяльності органів місцевого самоврядування, а також запропонувати пропозиції щодо її вдосконалення.

Об'єктом дослідження здобувач вірно визначив суспільні відносини у сфері функціонування системи органів місцевого самоврядування, а його предметом – теоретико-правові засади системи стримувань і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування.

Недостатній ступінь розроблення теоретико-методологічних, конституційно-правових, муніципально-правових та адміністративно-правових підходів щодо питання реалізації правосуб'єктності окремих суб'єктів системи місцевого самоврядування в Україні, насамперед, його органів та посадових осіб, свідчить про об'єктивну необхідність подальшого дослідження зазначеної наукової проблеми, у тому числі під кутом зору загальних принципів права, конституційних принципів, принципів місцевого самоврядування тощо. Ґрунтовне вивчення цієї матерії має не лише теоретико-пізнавальне, але й яскраво виражене прикладне значення, даючи змогу здійснювати пошук ідей та механізмів щодо вирішення питання удосконалення законодавства про місцеве самоврядування в Україні.

Досягнення вказаної мети обумовило постановку та послідовне вирішення цілого ряду теоретичних та прикладних завдань, а також напрацювання та перевірку робочих гіпотез, що знайшло своє відображення як у завданнях, які автор запланував вирішити у ході дослідження, так і положеннях, які він представив до захисту та висновках, зроблених за результатами свого наукового пошуку.

Про актуальність обраної теми дисертаційного дослідження Ю. П. Максименка свідчить також її зв'язок з науковими програмами, планами, темами, грантами. Наукове дослідження безпосередньо пов'язане з тематикою наукових досліджень Національного університету біоресурсів і природокористування України, зокрема темами «Механізм державної влади в правовій державі» (номер державної реєстрації 0115U006024) та «Розробка концепції правового забезпечення екологічної безпеки України органами публічної влади та місцевого самоврядування в контексті євроінтеграції» (номер державної реєстрації 0120U102188), в межах яких здобувачем розроблено рекомендації в своїй діяльності. Також дисертацію виконано в межах реалізації низки урядових програм реформування системи публічного управління, зокрема Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 рр., затвердженої Постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 року.

З огляду на викладене, а також, зважаючи на відсутність наукових праць із досліджуваної проблематики, в яких висвітлюються теоретико-правові аспекти реалізації правосуб'єктності окремих суб'єктів системи місцевого самоврядування в Україні з точки зору можливості застосування принципу стримувань і противаг у їх діяльності, а також необхідність реформування діючого законодавства у зазначеній сфері та активізації відповідної законопроектної роботи, тема дисертаційного дослідження Ю. П. Максименка є актуальною та оригінальною.

Ступінь обґрунтованості та достовірності наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, обумовлені тим, що мета і завдання дослідження, обрана здобувачем методологія, сформульовані пропозиції і висновки є обґрунтованими з точки зору вимог, висунутих до кваліфікаційних праць такого рівня, що дозволило автору розкрити обрану проблематику, запропонувати хоч і дискусійний, але доволі оригінальний погляд на проблеми формування та застосування теоретико-

правових засад системи стримувань і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування.

Дисертаційне дослідження складається з анотації, вступу, містить у собі три розділи, що композиційно складаються з восьми підрозділів. До кожного з розділів подано відповідні висновки, наприкінці роботи сформульовано загальні висновки, список використаних джерел складається з 311 найменувань.

Новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертація є першим у вітчизняній юридичній науці дослідженням, присвяченим теоретико-правовим проблемам функціонування системи стримувань і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування. Результатам дисертаційного дослідження Ю. П. Максименка притаманний належний рівень наукової новизни. Положення з різним ступенем наукової новизни містяться у всіх трьох розділах дисертації.

Серед вагомих елементів наукової новизни, які характеризують отримані в дисертаційному дослідженні результати, доцільно наголосити на таких положеннях:

1. Уперше на дисертаційному рівні порушено питання та обґрунтовано необхідність вдосконалення теоретико-правових засад системи стримувань і противаг в діяльності органів місцевого самоврядування, яка, на думку дисертанта, відповідає не тільки на питання пріоритетності повноважень всередині органів місцевого самоврядування, а допомагає оптимізації структури цих органів, забезпеченню балансу повноважень між радами та головами громад, створенню можливостей для урівноваження впливу різних органів місцевого самоврядування, а також підвищенню ефективності діяльності органів місцевого самоврядування України загалом. У цьому контексті у дисертації наведено системні аргументи, які заслуговують на увагу, а зроблені висновки – носять доволі перспективний характер у доктринальному осмисленні актуальних проблем муніципального права.

2. На основі аналізу історичних фактів та відповідних наукових джерел проаналізовано проблеми організації та функціонування місцевої публічно-самоврядної влади за часів України-Руси, Запорозької Січі, входження українських земель до складу Московії та інших країн у період XVIII–XX ст., а також совітської імперії, та встановлено, що «до системи стримувань і противаг в історії місцевого самоврядування України відносяться такі інститути історичної спадщини як віче – князь, сходи – староста, збори – війт, магістрат – бургомістр, рада – кошовий отаман, дума – управа, рада – виконком, рада – сільський, селищний, міський голова, які покликані здійснювати стримуючі функції в устрої місцевого врядування на противагу одне одному задля збалансування управлінських повноважень і недопущення концентрації всієї влади на місцях в одних руках».

3. Сформульовано поняття «система стримувань і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування» – це визначена сукупність форм та функцій самоврядних органів та посадових осіб місцевого самоврядування, що забезпечують взаємовплив між складовими елементами місцевого самоврядування та спрямовані на рівновагу владних прерогатив в системно-структурній організації місцевого самоврядування в цілому, недопущення посилення окремих складових цієї системи та сприяння збалансованому розвитку місцевого самоврядування загалом».

4. Встановлено, що система стримувань і противаг означає «певний обсяг стримуючих та «противажних» повноважень у кожного із органів єдиної муніципальної влади, головним завданням яких є запобігання свавілля та безконтрольності ключових суб'єктів владних повноважень, якими є: представницькі органи (ради), виконавчі органи (виконавчі комітети, управління, відділи та інші виконавчі органи) та сільські, селищні, міські голови, що реалізують обсяг стримуючих повноважень на противагу один одному на основі принципу розподілу повноважень».

5. Стверджується, що «під поняттям «принцип розподілу повноважень» розуміються основні засади, що відображають суттєві положення організації

місцевого самоврядування в Україні шляхом розподілу сукупності прав і обов'язків його органів та посадових осіб, залежить від їх місця в ієрархічній структурі відповідних органів, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій».

6. Встановлено, що представницькі органи, сільські, селищні, міські голови, виконавчі органи місцевого самоврядування діють за принципом розподілу повноважень, де місцеві ради мають виключні повноваження, які не можуть делегуватися, представницька влада належить депутатам місцевих рад, проте реальні виконавчі та розпорядчі владні повноваження реалізується виключно через виконавчі органи з головою на чолі, і навпаки, реалізовувати свої виконавчі повноваження муніципальні чиновники не можуть без згоди місцевої ради, наділеної законом виключними повноваженнями.

7. Доведено, що до інструментів стримування і противаг, які відносяться до представницьких органів місцевого самоврядування (рад), можна віднести наступні виключні повноваження: 1) стосовно виконавчих органів – утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу; внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск; затвердження структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів, витрат на їх утримання; утворення інших виконавчих органів; скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень; заслуховування звітів керівників виконавчих органів ради та посадових осіб, яких вона призначає або затверджує; 2) стосовно сільських, селищних, міських голів – заслуховування звіту голови про діяльність виконавчих органів; прийняття рішення про недовіру відповідному голові; прийняття рішень про дострокове припинення повноважень голови; затвердження договорів укладених головою від імені ради, з питань, віднесених до її виключної компетенції.

8. З'ясовано, що сільський, селищний, міський голова є посадовою особою, який наділений представницьким мандатом через обрання безпосередньо

територіальною громадою, є головою виконавчого органу відповідної ради – за Конституцією, головою ради – за повноваженнями, наданими йому Законом, та головою територіальної громади – за сукупністю усіх повноважень, що визначає його статус і за Конституцією, і за Законом.

9. Стверджується, що в якості інструментів стримування і протидії голова має наступні права та повноваження: «право на головування» як головуєчий на пленарних засіданнях сесій ради та голова виконавчого комітету; «право на виключне подання» («право на виключну пропозицію») щодо складу виконавчого комітету; «право на подання першої пропозиції» («перше право») щодо кандидатури на посаду секретаря ради; «право «врахувального» голосу» на врахування голосу голови при голосуванні на пленарних засіданнях ради; право «вето» на зупинення рішення ради; «право особистого підпису» на підписання рішень ради та протоколів сесій ради; право на розпорядження бюджетними коштами; «право на одноосібне представництво» щодо одноосібного представництва інтересів громади, ради, її виконавчих органів; «право на преміювання» щодо матеріального заохочення посадових осіб місцевого самоврядування.

10. Наголошено, що виконавчий комітет є окремим самодостатнім паритетним органом місцевого самоврядування, який не підпорядкований ні раді, ні сільському, селищному, міському голові, а є вищим органом в системі виконавчих органів місцевого самоврядування на рівні громад, єдиним колегіальним виконавчим органом місцевого самоврядування загальної компетенції, так як всі інші виконавчі органи та їхні керівники йому підпорядковані.

11. На основі аналізу досвіду зарубіжних країн доведено, що представницькі органи місцевого самоврядування є обов'язковим структурним елементом системи місцевого самоврядування, його невід'ємною ланкою, атрибутом локальної демократії, яка має вирішальні повноваження щодо здійснення представництва інтересів громад. У межах своєї компетенції місцеві представницькі органи можуть утворювати власні структурні підрозділи

– комісії (комітети), які поділяються на постійні й тимчасові, галузеві, функціональні і територіальні.

12. Запропоновано запровадження в місцевому самоврядуванні України такого механізму залучення місцевих жителів до складу постійних комісій з правом голосу як кооптація, що дозволило б представницьким органам якнайкраще бути ближче до своїх виборців задля вирішення місцевих справ.

13. Доведено, що для забезпечення оптимального балансу стримувань і противаг структурних елементів «триалістичної» системи місцевого самоврядування України необхідно: щодо представницьких органів місцевого самоврядування:

– відокремити місцеву раду від голови громади, а саме розділити повноваження сільського, селищного, міського голови як голови виконавчого комітету та головуючого представницького органу; щоб не створювати окремої посади та запобігти можливій «конкуренції за владу» головування в представницькому органі потенційно закріпити за секретарем ради, якому доцільно надати статус, подібний до заступника міського голови – секретаря Київської міської ради з правом очолювати окремий структурний підрозділ для обслуговування ради та її постійних комісій – секретаріату, а також можливістю видавати власні розпорядчі акти в межах представницької ради;

– покласти відповідальність щодо зберігання та використання гербової печатки місцевої ради за секретарем ради з метою контрастизування дій сільського, селищного, міського голови щодо виключних повноважень представницького органу місцевого самоврядування;

– конкретизувати акти, які приймає представницький орган місцевого самоврядування у формі рішень: ухвали, доручення, звернення, заяви, процедурні рішення;

– прийняття недовіри голові простою більшістю голосів депутатів потребує введення санкції (наприклад, розпуск виконавчого комітету та звільнення всіх виборних посадових осіб, які затверджуються радою);

– встановити можливість обрання радою голів постійних комісій на постійній основі;

– врегулювати ситуацію з дисбалансом у встановленні кворуму і кількості голосів, допустити можливість кооптації – включення до складу постійних комісій жителів громади до 1/3 їх складу з правом «врахувального голосу» необхідних для прийняття висновків і рекомендацій постійних комісій;

– змінити найменування представників громади в місцевих радах з «депутат» на «радник/муніципальний радник», що має спадкоємне коріння із самоврядуванням на основі магдебурзького права;

– закріпити обов’язкову присягу депутатів місцевих рад як інструменту підвищення їхньої відповідальності та дисципліни тощо.

Також внесено пропозиції щодо удосконалення статусу виконавчих органів місцевого самоврядування

14. Запропоновано передбачити в законодавстві перелік ряду виключних повноважень, які можуть прийматися лише на місцевих зборах та/або референдумах, таким чином відновивши важливий елемент прямого народовладдя в устрої місцевого самоврядування та забезпечивши перехід від «радоцентричної системи» – устрою місцевого самоврядування, коли реальна влада орієнтована, передусім, на її представницький орган з головою на чолі, до «громадоцентричної системи» – устрою місцевого самоврядування, коли органи та посадові особи представницької демократії при ухваленні владних рішень мають орієнтуватися, передусім, на джерело своєї влади – територіальну громаду та рахуватися з її інтересами.

Наведеними положеннями не вичерпується наукова новизна та оригінальність авторських підходів. У роботі є й інші доволі оригінальні висновки та пропозиції, які в сукупності утворюють авторську концепцію системи стримувань і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування.

Рівень виконання поставленого наукового завдання та оволодіння здобувачем методологією наукової діяльності. Метою дослідження

є формування цілісного наукового теоретико-правового уявлення про систему стримувань і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування.

Для досягнення зазначеної мети Ю. П. Максименком виконано такі завдання: 1) охарактеризовано становлення системи стримувань і противаг у місцевому самоврядуванні української держави в X–XVII ст.; 2) визначено особливості розвитку системи стримувань і противаг у місцевому самоврядуванні в новітні часи (XVIII – початок XX ст.); 3) встановлено особливості системи стримувань і противаг організації місцевого самоврядування в період від радянських часів до сучасної децентралізації влади в незалежній Україні; 4) охарактеризовано систему стримувань і противаг як принцип організації місцевого самоврядування; 5) розкрито підходи до розуміння функцій та повноважень представницького органу місцевого самоврядування у територіальній громаді; 6) встановлено особливості повноважень виконавчих органів в системі місцевого самоврядування територіальної громади; 7) виявлено основні змістовні ознаки стримувань і противаг в місцевому самоврядуванні зарубіжних країн; 8) обґрунтовано пропозиції та рекомендації щодо формування оптимальної збалансованої системи стримувань і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування територіальних громад тощо.

Ефективне виконання зазначених завдань відбулося завдяки відповідній методології. Для досягнення поставленої мети та реалізації завдань дослідження використано загальнонаукові та спеціальні методи пізнання муніципально-правових явищ та процесів. Зокрема, при написанні дисертації вдало застосовано наступні методи: діалектичний та системний методи (у процесі вивчення теоретико-правових засад системи стримувань і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування); формально-юридичний метод, метод тлумачення правових норм і методи аналізу та синтезу (при визначенні поняття, систематики і змісту стримувань і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування); метод узагальнення та статистичний метод (при вивченні проблем системно-структурної організації органів місцевого самоврядування норми права щодо

стримувань і противаг між представницькими та виконавчими органами місцевого самоврядування); логіко-семантичний метод (з метою визначення понятійної бази дослідження); системно-структурний метод та порівняльно-правовий (компаративний) метод (у ході аналізу муніципального законодавства та механізму реалізації закріплених в ньому норм стримування і противаг між представницькими та виконавчими органами місцевого самоврядування зарубіжних країн тощо).

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони містять практичні рекомендації щодо удосконалення законодавства про місцеве самоврядування та можуть бути використані, по-перше, у правозастосовній діяльності – для удосконалення діяльності органів та посадових осіб системи органів місцевого самоврядування у питаннях забезпечення оптимальної збалансованої системно-структурної організації їх діяльності, зокрема при розробленні та впровадженні регламентів органів місцевого самоврядування та статутів територіальних громад; по-друге, у правотворчій діяльності – у процесі розроблення законодавчих і підзаконних актів України, спрямованих на вдосконалення й оптимізацію діяльності органів місцевого самоврядування в процесі подальшої реформи децентралізації; по-третє, у науково-дослідній роботі – для подальшого наукового опрацювання теоретико-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування; по-четверте, – в освітньому процесі – під час підготовки відповідних розділів підручників і навчальних посібників, навчально-методичних матеріалів з теорії держави і права України, при викладанні навчальної дисципліни «Теорія держави і права», «Історія держави і права», «Конституційне право України», «Муніципальне право», у науково-дослідній роботі студентів та слухачів Національного університету біоресурсів і природокористування України тощо.

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійною особисто виконаною науковою працею, в якій викладено авторські підходи щодо вирішення важливого наукового завдання – формулювання авторської концепції системи стримувань і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування.

Наукові положення, висновки та рекомендації, які виносяться на захист отримано автором самостійно. З опублікованих у співавторстві наукових праць в дисертації використано лише ті ідеї та положення, які є результатом особистих досліджень здобувача. В роботах, виконаних у співавторстві, зрозуміло у чому полягає особистий внесок здобувача.

Наукові результати дисертаційного дослідження Ю. П. Максименка свідчать, що розвиток сучасного муніципального права супроводжується дискусією з приводу багатьох питань теорії та практики місцевого самоврядування, й насамперед, щодо системи стримувань і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування.

Повнота викладення в опублікованих працях положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, відповідає вимогам МОН України. Основні положення й результати дисертаційного дослідження Ю. П. Максименка опубліковано у 9 наукових публікаціях здобувача, з яких 5 статей у наукових фахових виданнях України, стаття у науковому виданні іншої держави, 3 тези наукових доповідей.

Оформлення дисертаційного дослідження. Дисертація оформлена відповідно до нормативних вимог і стандартів, які передбачені до такого роду праць. Робота написана державною мовою, науковим, літературним стилем. Текст дисертації позбавлений граматичних та орфографічних помилок, а також технічних недоліків. Основні положення, висновки, пропозиції та рекомендації, зазначені в роботі, в цілому характеризуються аргументованістю, логічністю, послідовністю виконання та системним підходом до предмету дослідження.

Структура дисертації побудована логічно, розділи і підрозділи взаємопов'язані між собою. Структура повністю відповідає цілям та завданням дослідження, що дозволяє послідовно розглянути проблемні питання, визначені автором.

Автор послідовно виклав матеріал, правильно співвідносячи загальні і конкретні питання, сформулював необхідні для концептуального розуміння його позиції наукові дефініції. Вибрана структура дисертації дозволила

Ю. П. Максименку послідовно та систематично проаналізувати широкий спектр питань, що стосуються системи стримувань і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування в Україні.

Дотримання академічної доброчесності. Аналіз дисертації та наукових публікацій Ю. П. Максименка, у яких висвітлені основні наукові результати дисертації, не дає підстав констатувати допущення ним порушень академічної доброчесності (академічного плагіату, самоплагіату, фабрикації, фальсифікації). Дисертація виконана самостійно з поетапною публікацією проміжних результатів дослідження, що відображені Ю. П. Максименком у наукових статтях, кількість і якість яких відповідає вимогам щодо публікацій. На всі публікації здобувача є посилення в тексті роботи, що належним чином оформлені в алфавітному порядку.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. Оцінюючи дисертаційне дослідження Ю. П. Максименка, необхідно вказати на наявність низки дискусійних моментів, які мають своїм наслідком **такі зауваження:**

1. Обґрунтовуючи у вступі до дисертації актуальність проблеми стримувань і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування у контексті проведення територіальної реформи та децентралізації, які сьогодні відбуваються в Україні, автор стверджує, що «місцеве самоврядування – це система представницьких, виконавчих органів та головних посадових осіб – сільських, селищних, міських голів» (с. 17 дисертації). Звертаючи увагу дисертанта на необхідність конкретизації та пояснення цієї тези, вважаємо її як сутнісно, так і змістово не коректною як з точки зору конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні, так і загальної теорії муніципального права. По суті йдеться про ігнорування та нівелювання первинної суб'єктної основи місцевого самоврядування – територіальної громади.

2. Системний аналіз положень дисертації вказує, що автор предметно зосередив увагу виключно на проблематиці стримувань і противаг у діяльності системи органів місцевого самоврядування. Значною мірою такий підхід обумовлений намаганням провести паралелі між дією принципу поділу

державної влади та нерозривно пов'язаної з ним системи стримувань і противаг із місцевим самоврядуванням, екстраполювавши її на його систему, зокрема інституційні та функціональні аспекти взаємодії органів та посадових осіб місцевого самоврядування. В цілому відповідні аналогії, паралелі та екстраполяції, попри їх штучність, у дисертації є наскрізними. Такий схематизм значною мірою обумовив фактичне виключення з відповідного механізму «стримувань і противаг» в системі місцевого самоврядування територіальної громади як його первинного суб'єкта та основного носія функцій та повноважень.

На наш погляд, саме розуміння територіальних громад як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, муніципального права та структуроутворюючого елементу громадянського суспільства, а не як їх другорядного і побічного компонента щодо «системи представницьких, виконавчих органів та головних посадових осіб – сільських, селищних, міських голів», дозволяє відродити розуміння місцевого самоврядування як громадотворення та громадоправства у буквальному смислі слова, в тому числі, виходячи з тих історичних традицій та моделей, аналізу яких дисертант приділяє увагу цілий перший розділ.

Обґрунтування і конкретизація місця територіальної громади в системі інститутів публічної влади, права та політики обумовлює потребу регламентації її прав, функцій, виокремлення критеріїв членства у ній, атрибутів первинності у системі місцевого самоврядування, форм діяльності, інших елементів її муніципальної правосуб'єктності, що має суттєве, а подекуди і визначальне, значення у контексті формування та реалізації концепту «системи стримувань і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування в Україні».

3. Важко погодитися із пропозицією автора щодо необхідності розробки та прийняття Муніципального Кодексу України (с. 216–217, 219 дисертації). На нашу думку, 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 й 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, сьогодні в Україні відсутні потреби для проведення кодифікації муніципального законодавства, у тому числі й в частині регламентації форм взаємодії та методів розподілу повноважень між представницькими та виконавчими органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами. 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 сільських, селищних, міських голів», «Про самоврядування на рівні району», «Про самоврядування на рівні області» тощо, а не нагромадженні доволі нерухливого кодифікаційного нормативного масиву, реалізація якого на практиці може привести до надмірної заурегульованості муніципального процесу, у тому числі системи стримувань і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування в Україні.

4. Обґрунтовуючи необхідність «закріпити в Конституції України порядок з принципом субсидіарності також і принцип розподілу повноважень між представницькими та виконавчими органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, реалізувавши затвердження системи стримувань і противаг в організації органів місцевого самоврядування на конституційному

рівні» (с. 231 дисертації), автор доволі фрагментарно досліджує питання щодо принципів місцевого самоврядування в цілому та, зокрема, принципу субсидіарності, у контексті їх співвідношення, взаємодії, взаємодоповнюваності тощо із принципом розподілу повноважень у системі місцевого самоврядування.

На наше переконання, проблематиці принципів місцевого самоврядування та принципів муніципального права варто було приділити особливу увагу, можливо навіть у окремому розділі. Принаймні це значно посилює аргументацію автора та його обґрунтування концепту «системи стримувань і противаг в організації органів місцевого самоврядування».

Попри наявність дискусійних моментів, зазначимо, що наведені зауваження жодним чином не впливають на загальне позитивне враження від рецензованої роботи. Значною мірою вони обумовлені відмінністю підходів дисертанта та поглядів офіційного опонента на перспективи розвитку вітчизняного муніципального права та законодавства. Тому, зроблені нами зауваження, хоча й носять концептуальний характер, обумовлені прагненням акцентувати увагу Ю. П. Максименка на дискусійні моменти його дисертації.

Висновок про відповідність дисертації встановленим вимогам. Дисертація Максименка Юрія Петровича на тему «Теоретико-правові засади системи стримувань і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування» за актуальністю, ступенем новизни представлених результатів, їх наукової обґрунтованості, повнотою викладення в опублікованих наукових працях, рівнем виконання поставленого наукового завдання та володіння методологією наукових досліджень відповідає вимогам, які висуваються до дисертації на здобуття ступеня доктора філософії.

Дисертація відповідає вимогам Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у закладах вищої освіти (наукових установах), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 261 від 23 березня 2016 року (із змінами, внесеними згідно з постановами Кабінету Міністрів України № 283 від 03.04.2019 р. та № 502 від 19.05.2023 р.), наказу Міністерства освіти і науки України № 40 від 12 січня 2017 року

«Про затвердження Вимог до оформлення дисертації» (із змінами, внесеними згідно з наказом Міністерства освіти і науки України № 759 від 31.05.2019 р.) і Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 44 від 12 січня 2022 року (із змінами, внесеними згідно з постановами Кабінету Міністрів України № 341 від 21.03.2022 р. та № 502 від 19.05.2023 р.), а її автор Максименко Юрій Петрович заслуговує на присудження ступеня доктора філософії зі спеціальності 081 «Право» галузі знань 08 «Право».

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



Олександр БАТАНОВ

