

ВІДГУК
офіційного опонента кандидата юридичних наук,
доцента **ПАНЧИШИНА Руслана Ігоровича**
на дисертаційне дослідження
МАКСИМЕНКА Юрія Петровича
на тему: **«Теоретико-правові засади системи стримувань
і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування»**,
подане на здобуття ступеня доктора філософії
зі спеціальності 081 «Право» галузі знань 08 «Право»

Актуальність дисертаційного дослідження. Питання місцевого самоврядування завжди мало і має велике значення в Україні, адже зачіпає багато факторів суспільних відносин Українського народу. Ще в ті часи, коли українці боролися за власну незалежність, у містах і, насамперед, селах прообразом сучасної державності були і залишаються органи та посадові особи місцевого самоврядування, які репрезентують інтереси місцевого населення і покликані організовувати життя людей на території їхнього проживання. Автор дисертаційного дослідження піднімає важливу тему устрою місцевого самоврядування, їхньої внутрішньої системно-структурної організації, співвідношення прерогатив і повноважень між основними елементами-інституціями місцевого самоврядування (представницькими радами, головами громад, виконавчими комітетами) та між їхніми структурними підрозділами і посадовими особами (постійними комісіями місцевих рад, місцевими депутатами, секретарями рад, заступниками голів громад, старостами).

Такий підхід є важливим для розуміння природи місцевого самоврядного устрою на українських землях, розкрити яке покликана, насамперед, історична частина дисертації. Найменування представницьких органів, голів та інших посадових осіб громад у минулому, перелік їхніх важелів та повноважень для виконання покладених на них виборцями та державою обов'язків, а також хронологія історичних подій, протягом яких відбувалось їхнє видозмінення, все це розкриває багату історичну спадщину устрою місцевого врядування Українського народу, пояснює яким чином було організовано сучасний

муніципальний устрій та порушує закономірну наукову і суспільну дискусію на тему подальшого розвитку місцевого самоврядування України загалом.

Реформа децентралізації відкрила шлях для інноваційних поглядів молодих науковців щодо пошуку шляхів удосконалення діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. І на наше переконання таким інноваційним поглядом є робота Ю. П. Максименка. Попри дію правового режиму воєнного стану, будь-яка війна є тимчасовою, і українцям необхідно буде не тільки відбудовувати країну після її завершення, але і продовжити розбудовувати та удосконалювати устрій місцевого самоврядування України. Тому досягнення збалансування повноважень між елементами місцевого самоврядування, недопущення переважання однієї інституції над іншими, а відповідно і попередження ризиків зловживань, є завжди пріоритетним для державного будівництва України та забезпечення загального суспільного блага українців. Саме щодо таких актуальних питань і йдеться в дисертаційному дослідженні здобувача.

Про своєчасність дисертації Ю. П. Максименка свідчить і відповідь на питання щодо подальшого загального руху реформи децентралізації, після завершення етапу об'єднання територіальних громад і виборів у 2020 році на основі нового адміністративно-територіального устрою. Держава наділила органи місцевого самоврядування значними фінансовими ресурсами та приділила увагу для досягнення їхньої реальної спроможності у вирішенні місцевих справ. Проте сам внутрішній устрій між органами місцевого самоврядування залишився поза цією увагою. Вважаємо, що на основі цієї дисертації законодавцю варто розширити сферу своєї уваги до внутрішньої системно-структурної організації в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Автором роботи обґрунтовано доведено застосування в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування України системи стримувань і противаг між її елементами-інституціями на основі принципу розподілу повноважень та порушено у загальних висновках

дослідження, на наше переконання, високого рівня наукову дискусію щодо впровадження реалістичних юридично виважених рекомендацій і пропозицій.

Зокрема, заслуговує на увагу та обговорення пропозиція щодо розділення статусу і повноважень голів громад як головуючих представницької ради та керівників всієї виконавчої вертикалі, які досі поєднані в цій одній посадовій особі. Таке розділення дійсно може зробити голів громад та представницькі ради рівноправними паритетними органами покликаними стримувати на протидію одне одного. Також, досить важливим, на нашу думку, є пропозиція залучення жителів громад до роботи постійних комісій місцевих рад (кооптація) у кількості 1/3 від їхнього складу з правом «врахувального» голосу. Таке залучення громадянського суспільства може послабити монополію на представницьку владу депутатів місцевих рад, а також дозволить залучити якомога більше місцевих жителів до участі у прийнятті рішень.

Також досить слушним є пропозиція здобувача передбачити в законодавстві перелік ряду виключних повноважень, які можуть прийматися лише на місцевих зборах та/або референдумах, 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. Така позиція автора роботи заслуговує на поширення цієї правової думки як серед наукового співтовариства, так і серед усього громадянського суспільства України, яке от вже два роки виборює своє право на життя та власну державність і незалежність. Саме дотримання прав людини і громадянина в устрої держави та місцевого самоврядування є однією з тих демократичних цінностей, які виборюються сьогодні на полях битв з тиранічним ворогом. І розбудова в муніципальному устрої України «громадоцентричної системи» є тим

завданням, яке справедливо має бути продовженням реформи децентралізації попередніх років.

Для досягнення такої «громадоцентричної системи» в муніципальному устрої України виглядає досить перспективною пропозиція здобувача щодо збільшення кількості виборних посадових осіб місцевого самоврядування саме виконавчої вертикалі із залученням громадськості до порядку обрання таких чиновників (керівника правоохоронного муніципального органу, головного бухгалтера, аудитора-контролера, головного архітектора, керівника земельпорядного підрозділу тощо). При цьому, на нашу думку, можливий варіант як безпосереднього обрання таких посадових осіб населенням на місцевих виборах, так і затвердження їх місцевою радою за пропозицією голови громади, але після попереднього схвалення кандидатури на загальних зборах громади, що подібно практикується сьогодні при обранні старост.

Про актуальність обраної теми дисертаційного дослідження Ю. П. Максименка свідчить її **зв'язок з науковими програмами, планами, темами, грантами**, а саме: дисертаційне 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 повноважень та статусу суб'єктів місцевого самоврядування

України з точки зору можливості застосування системи 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, інноваційною 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 належним чином обґрунтовані з точки зору вимог, висунутих до кваліфікаційних праць такого рівня, що дозволило автору всебічно розкрити обрану проблематику.

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.

Все це надає роботі особливої наукової цінності, а також засвідчує високий рівень спеціальної фахової підготовки здобувача.

Новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Наукова новизна одержаних результатів визначається цілісним, комплексним аналізом системи стримувань і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування України, теоретичним обґрунтуванням оптимальної організації та рівноваги владних інститутів у структурі органів місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації.

Зміст дисертації дозволяє стверджувати, що автор вперше довів існування в структурі місцевого самоврядування системи стримувань та противаг, яка функціонує у формі балансу повноважень між представницькими та виконавчими муніципальними органами, а також головною посадовою особою територіальної громади (головою ОТГ), що виражається у процедурах формування відповідних органів чи обрання посадових осіб, підстав та процедур припинення їхніх повноважень, можливостей здійснення самоврядних

та делегованих повноважень, форм взаємного контролю, прийняття рішень; сформулював визначення поняття «системи стримувань і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування» як визначену сукупність форм та функцій самоврядних органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Схвальної оцінки заслуговує обґрунтування ідеї автора про розуміння представницької природи місцевих рад та їх депутатів, сільських, селищних, міських голів; класифікацію повноважень як інструментів та засобів стримування і противаг ради, як представницького органу, та сільських, селищних, міських голів і виконавчих органів місцевого самоврядування щодо одне до одного.

Заслуговує на підтримку висловлений здобувачем аспект щодо розвитку правової думки про систему стримувань і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування та запропоновано авторське бачення періодів історичної еволюції системи стримувань і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування; розвитку теоретичної моделі місцевого самоврядування та встановлено, що в Україні запроваджено модель «сильний мер – рада», де сільський, селищний, міський голова має ключове значення та реальну владу в устрої місцевого самоврядування територіальних громад, на противагу якому депутати місцевих рад здійснюють контролюючі та представницькі функції.

Очевидно, що отримані результати здатні збагатити вітчизняну правову науку та є вагомим внеском у розбудову системи стримувань і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування України.

Рівень виконання поставленого наукового завдання та оволодіння здобувачем методологією наукової діяльності. Метою дослідження є проведення комплексного та системного правового аналізу та удосконалення науково-теоретичного розуміння діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування з точки зору застосування системи стримувань і противаг.

Для досягнення зазначеної мети здобувачем виконано такі завдання: охарактеризовано становлення, визначено особливості та періодизацію генези,

розвитку, забезпечення стримувань і противаг у діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування в історії держави і права України; охарактеризовано та обґрунтовано систему стримувань і противаг як принцип організації місцевого самоврядування; розкрито підходи до розуміння механізмів та повноважень представницького органу місцевого самоврядування та його членів, виконавчих органів та посадових осіб місцевого самоврядування; виявлено основні змістовні ознаки стримувань і противаг в устрої муніципальних органів зарубіжних країн; обґрунтовано пропозиції та рекомендації щодо формування оптимальної збалансованої системи стримувань і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування України.

Ефективне виконання зазначених завдань відбулося завдяки вдало підібраній методології. Для досягнення поставленої мети та реалізації завдань дослідження використано загальнонаукові та спеціальні методи пізнання теоретико-правових явищ. Так, загальнонауковий системно-структурний метод та порівняльно-правовий (компаративний) метод дозволив здійснити аналіз муніципального законодавства та механізму реалізації закріплених в ньому норм стримування і противаг між представницькими та виконавчими органами місцевого самоврядування, виявити та дослідити спільні і відмінні риси в організації органів місцевого самоврядування різних країн, а також сформулювати критичну оцінку зарубіжного досвіду, враховуючи особливості національних правових систем, вітчизняну історію становлення самоврядних інституцій, соціально-політичні умови України та зарубіжних країн (підрозділи 1.3, 2.2, 2.3, 3.1, 3.2); історико-правовий метод дозволив дослідити органи місцевого самоврядування в процесі їх становлення та розвитку, простежити тенденції та характерні особливості їхньої системно-структурної організації на різних етапах історії держави і права України, враховуючи фактори наступництва та змін (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3); метод узагальнення та статистичний метод допоміг об'єднати в єдину групу системно-структурної організації органів місцевого самоврядування норми права щодо стримувань і противаг між представницькими та виконавчими органами місцевого

самоврядування, застосувати статистичні дані для аналізу перспектив становлення збалансованої системи стримувань і противаг в місцевому самоврядуванні (підрозділи 2.2, 2.3); застосування методу моделювання і прогностичного методу сприяло уявному створенню моделей організації діяльності органів місцевого самоврядування, пошуку оптимального збалансованого варіанту розвитку місцевого самоврядування територіальних громад в Україні, дозволило розкрити можливі перспективи та розробити конкретні пропозиції щодо напрямів вдосконалення законодавства з точки зору застосування теоретико-правових засад системи стримувань і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування (підрозділ 3.2); формально-юридичний метод, метод тлумачення правових норм і методи аналізу та синтезу вдало застосовано при визначенні поняття, систематики і змісту стримувань і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування (підрозділи 2.1, 3.1); а такі спеціальні методи як діалектичний та системний методи, які використано у процесі вивчення теоретико-правових засад системи стримувань і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування на всіх етапах дисертаційного дослідження, дозволило сформулювати загально-методологічні підвалини дослідження, а також надало можливість розглянути представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування як складові системи, що взаємодіють одна з одною та з іншими елементами громадянського суспільства (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3, 3.1), і схарактеризувати основні організаційно-правові засади їх реалізації (підрозділи 2.1, 3.1); логіко-семантичний метод дозволив дослідити точки зору окремих вчених, аналітичні матеріали, визначення понятійної бази (підрозділ 2.1).

Практичне значення одержаних результатів полягає в застосуванні їх для удосконалення діяльності органів та посадових осіб системи органів місцевого самоврядування щодо забезпечення оптимальної збалансованої системно-структурної організації їх діяльності; для розроблення законодавчих і підзаконних актів України, спрямованих на вдосконалення й оптимізацію діяльності органів місцевого самоврядування щодо реформи децентралізації;

для подальшого наукового опрацювання теоретико-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування; для підготовки окремих розділів підручників і навчальних посібників, навчально-методичних матеріалів з теорії держави і права України.

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійною особисто виконаною науковою працею, в якій викладено авторські підходи щодо вирішення важливого наукового завдання – застосування оптимальної системи стримувань і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування України та здійснення правової політики щодо реформування та актуалізації законодавства в цій галузі. Наукові положення, висновки та рекомендації, які виносяться на захист отримано автором самостійно. З опублікованих у співавторстві наукових працях в дисертації використано лише ті ідеї та положення, які є результатом особистих досліджень здобувача. Наукові результати дисертаційного дослідження є внеском у розвиток теорії та історії держави і права, конституційного та муніципального права.

Повнота висвітлення результатів дослідження у публікаціях положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, відповідає вимогам МОН України. Основні теоретичні положення та практичні результати дисертації відображено у 6 наукових працях, 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, з дотриманням системного викладення матеріалу. Робота написана державною мовою, стиль викладення матеріалу – науковий, літературний. Текст дисертації переважно позбавлений граматичних та орфографічних помилок, а також технічних недоліків. Основні положення, висновки, пропозиції та рекомендації, зазначені в роботі, в цілому мають послідовний, аргументований і завершений характер.

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.

Здобувачем послідовно викладено матеріал, правильно співвіднесено загальні і конкретні питання, сформульовано необхідні наукові дефініції. Вибрана структура дисертації дозволила автору послідовно та систематично проаналізувати широкий спектр питань, що стосуються теоретико-правових засад системи стримувань і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування.

Дотримання академічної доброчесності. Аналіз дисертаційного дослідження та наукових публікацій здобувача, у яких висвітлені основні наукові результати дисертації, не дає підстав констатувати допущення ним порушень академічної доброчесності (академічного плагіату, самоплагіату, фабрикації, фальсифікації). Дисертаційне дослідження виконано самостійно з поетапною публікацією проміжних результатів дослідження, що відображені автором у наукових статтях, кількість і якість яких відповідає вимогам щодо публікацій. На всі публікації здобувача є посилання в тексті роботи, що належним чином оформлені в порядку згадування. Дисертаційне дослідження не містять текстових запозичень без зазначення джерела та надлишкового обсягу цитування інших авторів. Висновки мають самостійний характер і є вдало сформульовані здобувачем.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. Оцінюючи дисертацію позитивно, слід вказати на ряд пропозицій для удосконалення і зауважень, які мають дискусійний характер, а саме:

1. В авторському визначенні «системи стримувань і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування» здобувач на початку визначає це поняття як «сукупність форм та функцій...». Проте, на нашу думку, муніципальна система стримувань і противаг – це не про «форму і функції», як стверджує автор, а про суть муніципальної організації – моделі системно-структурного

устрою муніципальних органів та нормативно визначені важелі (механізми та інструменти), які у процесі муніципальної діяльності стають повноваженнями.

2. Автором під час здійснення аналізу теоретико-правових засад стримувань і противаг як принципу організації місцевого самоврядування в підрозділі 2.1 (с. 97–128 дисертації) не проводиться дослідження нормативно закріпленого поняття «місцеве самоврядування», визначеного в ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», що саме по собі містить у своєму визначенні засади формування системи стримувань та противаг, з урахуванням не тільки функцій та/або повноважень представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування, але й обсягу повноважень територіальної громади щодо самостійного безпосереднього здійснення місцевого самоврядування. Доцільним було б доповнення цього розділу науковим обґрунтуванням, аналізом та висновками щодо існування додаткових елементів системи стримувань та противаг через призму форм безпосереднього народовладдя.

3. Відповідно, у цьому ж підрозділі 2.1 (на с. 120–128 дисертації), здобувач, проводячи аналогію розподілу державної влади на три гілки, схиляється до висновків щодо превалювання у місцевому самоврядуванні України «триалістичного типу» її моделі, а саме, наявністю лише трьох елементів-інституцій муніципальної влади: представницької ради, голови громади та виконавчого комітету. При цьому, на нашу думку, обмежив наукове дослідження та не приділив увагу допоміжним, додатковим, супутнім правовим механізмам стримувань та противаг, якими наділені такі інституції місцевого самоврядування як територіальна громада, яка має повноваження приймати рішення місцевого референдуму, загальних зборів, інші місцеві ініціативи, а також такі представницькі органи жителів сіл, селищ, міст або їх частин, як органи самоорганізації населення та їхні власні і делеговані повноваження. Таким чином, на наше переконання, автору було б доцільним проаналізувати та розширити коло суспільних відносин на місцевому рівні, які й формують

додаткові елементи системи стримувань та противаг через призму суті безпосереднього народовладдя територіальних громад.

4. Як наслідок, цілком слушним, на наше переконання, під час формулювання автором понять «системи стримувань і противаг» та «принципу розподілу повноважень», було б врахувати законодавчо визначену у ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» систему місцевого самоврядування, що значно розширює суб'єктний склад предмету дослідження, а отже й мало би вплив на формулювання дефініцій через ширший підхід до аналізу прав, обов'язків та форм безпосередньої участі усіх складових системи місцевого самоврядування України в процесі вирішення питань місцевого значення.

Але вказане вище не має впливу на позитивну оцінку проведеного дисертаційного дослідження, не знижує наукової цінності та практичної вагомості. Висловлені дискусійні питання лише підтверджують самостійний творчий характер роботи, її змістовність і оригінальність.

Висновок про відповідність дисертації встановленим вимогам.
Дисертація Максименка Юрія Петровича на тему: «Теоретико-правові засади системи стримувань і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування» відповідає вимогам до дисертацій на здобуття ступеня доктора філософії, оскільки актуальність, ступінь новизни, обґрунтованість, достовірність, рівень виконання поставленого наукового завдання та володіння методологією наукової діяльності, наукова і практична цінність представлених результатів достатньо розкриті. Викладення результатів досліджень в опублікованих наукових працях є повним, а оформлення роботи відповідає вимогам, які висуваються до дисертації на здобуття ступеня доктора філософії.

Дисертація є самостійно написаною кваліфікаційною науковою працею із науково-обґрунтованими висновками та рекомендаціями, які заслуговують на увагу та мають практичну цінність для впровадження у діяльності органів місцевого самоврядування, а також у законопроектній діяльності з питань

подальшої розбудови демократичних цінностей муніципального врядування в Україні.

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, Максименка Юрія Петровича, заслуговує на присудження ступеня доктора філософії зі спеціальності 081 «Право» галузі знань 08 «Право».

Офіційний опонент
Доцент кафедри міжнародного права
та галузевих правових дисциплін
Київського університету права
НАН України,
кандидат юридичних наук
доцент

Руслан ПАНЧИШИН

