

РЕЦЕНЗІЯ

професора кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету біоресурсів і природокористування України,
доктора юридичних наук, професора **ГУЛАК Олени Василівни**
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
за спеціальністю 081 «Право»

Актуальність обраної теми. Питання належного рівня правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування постають надзвичайно актуальними вже тривалий час. Особливу актуалізацію вони отримують саме під час правового режиму воєнного стану, позаяк ціла низка питань, зокрема, соціального забезпечення окремих, вразливих верст населення, підтримка військових, їх родин, виділення інших ресурсів частково покладається й на цю публічну інституцію. Відтак, відсутність чіткого розмежування між представницькими та виконавчими органами як на рівні органів місцевого самоврядування, власне, у профільному Законі України «Про органи місцевого самоврядування», так і що, найбільш важливо, – на рівні розмежування між місцевими державними адміністраціями та представницькими та виконавчими органами місцевого самоврядування.

Власне, не зважаючи на «довготриваючу» реформу місцевого самоврядування, певні оптимізаційні моменти, пов'язані з нею, насправду, Закон України «Про органи місцевого самоврядування», прийнятий ще у 1997 року не змінив принципово фундаментальну складову, зокрема, щодо розмежування відповідних представницьких та виконавчих повноважень. Не є прийнятим і так необхідний новий закон, який би врегулював діяльність органів місцевого самоврядування, принаймні, у відповідності до реформи, пов'язаної з об'єднанням територіальних громад, здійсненою згідно з Законом України від 2015 року «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 1999 року так само має певні колізійні питання, позаяк чітко не розмежовує повноваження органів виконавчої влади на місцях на виконавчих комітетів власне самих органів місцевого самоврядування. Відсутнім є і термін «об'єднані територіальні громади» в базовому законі про місцеве самоврядування.

Відтак, вважаємо неефективним діяльність цих органів нині, оскільки через нормативну невизначеність, швидко реалізовувати всі проблемні питання, які виникають у зв'язку з різними безпековими загрозами нині, представницькі органи територіальних громад наразі не мають змоги. З цим пов'язана і ціла низка інших проблемних питань, що і постають предметом аналізу рецензованої праці.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Дисертація характеризується системним підходом до предмету дослідження. Робота складається із анотації, вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Структура повністю відповідає цілям і завданням дослідження, дозволяє послідовно розглянути всі проблеми, визначені автором. Обґрунтованість положень, сформульованих у дисертації, підтверджується критичним аналізом наявних літературних джерел, вітчизняного та міжнародного законодавства, статистичних матеріалів тощо. У роботі здобувач посилається на доволі значний перелік літератури, позаяк список використаних джерел налічує 311 найменувань.

Здобувач ґрунтовно підійшов до історіографії дослідження. Заслугує схвалення доволі значний аналіз доробку науковців, праці яких постали загальною методологічною основою дисертаційного дослідження, що свідчить про комплексний та глибокий науковий підхід до опрацьовуваних питань.

Комплексний підхід до розкриття проблематики забезпечив високий рівень наукової новизни отриманих результатів, теорія права вміло поєднана з практикою діяльності суб'єктів, які власне і реалізують представницькі та виконавчі повноваження на рівні органів місцевого самоврядування.

Наукові положення, висновки та рекомендації, сформульовані в дисертації, відповідають вимогам, що ставляться до такого виду досліджень. Наукова новизна отриманих результатів полягає в цілісному, комплексному аналізі системи стримувань і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування України та теоретичному обґрунтуванні оптимальної організації та рівноваги владних інститутів в структурі органів місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації. В результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових концептуальних положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем.

Окремої уваги, зокрема, заслуговують пункти новизни, які виносяться на захист: уперше автором доведено існування в структурі місцевого самоврядування системи стримувань та противаг, що функціонує у формі балансу повноважень між представницькими та виконавчими муніципальними органами, а також головною посадовою особою територіальної громади (головою ОТГ), та 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, висловлення недовіри та усунення з посад тощо; сформульовано авторське визначення поняття «системи стримувань і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування» як визначену 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.

Повнота викладення основних результатів дисертації в наукових виданнях. Дисертаційне дослідження виконано автором самостійно із використанням значної історіографічної та джерельної бази. Праця є системною, комплексною та логічно сформованою. Положення, висновки та пропозиції – обґрунтовані на основі особистих досліджень та практичної діяльності автора.

Основні положення та результати дисертаційного дослідження викладено у 9 наукових публікаціях здобувача, з яких 5 статей у наукових фахових виданнях України, стаття у науковому виданні іншої держави, 3 тези наукових доповідей. Зазначені публікації повною мірою висвітлюють основні наукові положення дисертаційного дослідження.

Рекомендації щодо подальшого використання результатів дисертації на практиці. Отримані результати дисертаційного дослідження Ю. П. Максименка можуть бути рекомендовані: 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; 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; у науково-дослідній роботі – для подальшого наукового опрацювання теоретико-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування; 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.

Відсутність (наявність) порушення академічної доброчесності. Дисертація є самостійно написаною кваліфікаційною науковою працею із науково-обґрунтованими висновками та рекомендаціями, які подано автором для публічного захисту. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідні джерела. У роботі відсутнє привласнення чужих ідей, результатів або слів без оформлення належного цитування. Таким чином, у дисертаційному дослідженні Ю. П. Максименка відсутні порушення академічної доброчесності.

Питання для дискусійного обговорення та недоліки дисертації щодо її змісту та оформлення:

1. У межах наукового доробку сформульовано авторське визначення поняття «принципу розподілу повноважень» як складової системи стримувань і противаг в діяльності органів місцевого самоврядування (с. 22), який все ж не отримав конкретних пропозицій щодо його закріплення в системі чинного законодавства.

2. Не отримала належного рівня висвітлення проблематика діяльності органів місцевого самоврядування та відповідне розмежування представницьких і виконавчих повноважень у контексті актуалізації питань, обумовлених правовим режимом воєнного стану і пов'язаних з ним проблем щодо належного ресурсного забезпечення у дуже стислі терміни, чого власне вимагають нові безпекові виклики та відповідні ризики.

3. Відсутньою є чітка позиція здобувача щодо реформи місцевого самоврядування, пов'язаної з так званим «добровільним об'єднанням територіальних громад» і наявності цілої низки правових колізій у системі чинного законодавства.

4. Вважаємо недоречним в межах дослідження (с. 3 тощо) застосування терміну «органи місцевого самоврядування територіальних громад» позаяк чинне законодавство, а саме, стаття 5 Закону України «Про місцеве самоврядування», «місцеве самоврядування в Україні» визначає як «здатність територіальної громади ... самостійно або під відповідальністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України».

5. В роботі надається розуміння системи стримувань і противаг як 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), шляхом їхнього застосування. Водночас, інститут «старост», передбачений новою структурою органів місцевого самоврядування, не отримав належного відображення свого місця ні у означеному авторському розумінні, ні у межах наукового доробку у цілому.

Водночас, викладені зауваження мають суто дискусійний характер і не впливають на позитивну оцінку дисертації. Вони викликані інтересом до цього дослідження, новизною та актуальністю окреслених у дисертації питань і свідчать про творчий характер роботи та спроби вирішення теоретично складних і практично важливих проблем, що мають значення для юридичної науки.

Загальний висновок. Загальний аналіз роботи свідчить про самостійність і цілісність проведеного дослідження, його актуальність і високий науковий рівень, теоретичне й практичне значення. Наукові положення, висновки та рекомендації, сформульовані

в роботі, достатньо повно викладені в опублікованих здобувачем наукових публікаціях. У дисертаційному дослідженні Ю. П. Максименка відсутні порушення академічної доброчесності.

Дисертація на тему: «Теоретико-правові засади системи стримувань і противаг у діяльності органів місцевого самоврядування» 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».

Рецензент

**Професор кафедри адміністративного
та фінансового права
Національного університету біоресурсів
і природокористування України,
доктор юридичних наук, професор**



Олена ГУЛАК