

До разової спеціалізованої вченої ради
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ
49005, м. Дніпро, проспект Гагаріна, 26

ВІДГУК

**офіційного опонента доктора юридичних наук, професора
Віталія Олександровича Серьогіна на дисертаційну роботу
Голика Юрія Юрійовича на тему: «Принцип підзвітності та
відповідальності органів місцевого самоврядування в умовах
децентралізації влади: теоретико-правова характеристика»,
подану на здобуття наукового ступеня доктора філософії
в галузі знань 08 Право за спеціальністю 081 «Право»**

Актуальність теми дослідження. Умови протистояння російській агресії визначають ефективність та відповідальність органів публічної влади, що є ключовими для збереження державності та стійкості суспільства. Індикатором стабільності конституційного ладу України у контексті воєнного стану стає інституційна спроможність органів місцевого самоврядування. Незважаючи на складні політико-правові та соціально-економічні умови, українське місцеве самоврядування активно вирішує важливі завдання, такі як оборонна функція держави, протидія безпековим загрозам на рівні громад, протистояння наслідкам воєнних злочинів російської федерації та відновлення зруйнованої інфраструктури.

У контексті відсічі воєнної агресії РФ, громади потребують інтенсивної взаємодії з органами місцевого самоврядування. Здійснення прозорості та відповідальної влади дозволяє створити сприятливий механізм співпраці, сприяючи розумінню потреб та інтересів громади, а також задоволенню інформаційних потреб громадян. Цей принцип перетворюється в умовах реформи децентралізації влади.

Зміцнення можливостей та відповідальності органів місцевого самоврядування, їхньої підзвітності та фокусу на людині є центральною ідеєю децентралізації влади, що впишеться в євроінтеграційний курс. Децентралізація влади включає у себе впровадження найкращих практик функціонування місцевих органів управління у країнах Європейського Союзу, де політико-правові цінності ґрунтуються на аксіологічних засадах демократії. Застосування елементів міжнародного досвіду у впровадженні реформи місцевого самоврядування є корисним для визначення оптимальної моделі для України, і це стає актуальним завданням як наукового, так і практичного плану. Успішне вирішення цього завдання визначатиме якість використання економічного та соціального потенціалу територіальних громад і стимулюватиме участь населення у вирішенні місцевих питань.

Принцип підзвітності та відповідальності органів місцевого

самоврядування визнається суттєвим демократичним, збалансованим і обмежувальним інструментом, що відіграє ключову роль у регулюванні взаємодії між органами місцевого самоврядування, територіальною громадою та державним сектором. Адекватне втілення цього принципу у практиці взаємодії визначає важливі аспекти місцевої демократії та забезпечення інтересів громади та суспільства. Застосування ефективного механізму підзвітності та відповідальності вимагає особливої уваги з наукового погляду, оскільки його успішна реалізація залежить від ряду факторів, що визначаються демократизацією Української держави та реформою децентралізації влади.

Незважаючи на те, що значущість принципу підзвітності та відповідальності органів місцевого самоврядування у контексті реформи децентралізації влади зростає, і його зміст пройшов якісні трансформації, в сучасній правовій науці поки відсутні комплексні дослідження цього принципу.

Вищенаведене зумовлює актуальність теми дисертаційної роботи Голика Ю.Ю., її наукову новизну та значимість для формування загальної теорії реалізації принципу підзвітності та відповідальності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади.

Наукові досягнення вітчизняних дослідників сформували основу для наукового пізнання принципу підзвітності та відповідальності органів місцевого самоврядування. Систему принципів місцевого самоврядування розкрито у працях Я. Ваніної, В. Куйбіди, Б. Калиновського, Г. Музиченко, С. Малікова, С. Панасюк, І. Софінської та ін. Питання контролю місцевого самоврядування стали предметом наукової уваги таких дослідників, як: О. Вацлавський, Т. Коломоєць, П. Матвієнко, Є. Мінакова, П. Покатаєв, О. Смоляр та ін. Проблематику юридичної відповідальності органів місцевого самоврядування досліджували А. Колповська, В. Куйбіда, П. Пилипишин, Л. Смолова, Т. Слободяник, Л. Смолова, Т. Тарасенко та ін. З позицій юриспруденції проблематику децентралізації влади досліджували О. Бабич, К. Бриль, Я. Журавель, А. Калінкін, В. Пянковський, А. Рижий, О. Ременяк, А. Савченко, В. Терехов, П. Чернописький та ін.

Обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій, що містяться в дисертації. Актуальність комплексного теоретико-правового дослідження принципу підзвітності та відповідальності органів місцевого самоврядування зумовлена активним розвитком цього принципу в умовах децентралізації влади, що виступає важливою частиною концепції транспарентності муніципального управління – визнаної складової демократичного управління у міжнародній практиці. На сучасному етапі, ряд аспектів проблематики втілення принципу підзвітності та відповідальності органів місцевого самоврядування вимагає глибокого наукового осмислення, особливо враховуючи особливості правового режиму воєнного стану, повоєнного періоду та процесів євроінтеграції в Україні. Нагальність проблематики визначає необхідність пошуку ефективних шляхів подолання труднощів у вказаній сфері.

Визначення контексту дослідження як загальнотеоретичного зумовило

його унікальність, беручи до уваги існуючі дослідження, що часто торкалися суміжної проблематики у більш вузькому значенні.

Зміст дисертації відображає логіку мети та предмета дослідження. Він передбачає аналіз як теоретичних проблем з теми дисертаційного дослідження на сучасному етапі, так і питань правозастосування. Загалом, дисертація характеризується єдністю змісту. Позиції, що формулює та відстоює автор роботи, ґрунтуються в тому числі і на новітніх досягненнях правової науки. Варто зауважити, що наукові положення дисертаційної роботи об'єктивно відображають реальний стан правового регулювання принципу підзвітності та відповідальності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади.

У роботі чітко виділені об'єкт і предмет дослідження. Об'єктом дослідження дисертантом визначені суспільні відносини, що виникають у сфері діяльності органів місцевого самоврядування як публічної влади. Предметом дослідження стала теоретико-правова характеристика принципу підзвітності та відповідальності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади (с. 9).

Сформульовані автором мета і завдання вказують на глибину наукового пошуку, його комплексний характер і новаційний підхід здобувача до вирішення проблем правового регулювання принципу підзвітності та відповідальності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади.

Структурна побудова дисертації є логічно обґрунтованою, послідовною і повною мірою відповідає поставленій меті дослідження – комплексній науково-правовій характеристиці принципу підзвітності та відповідальності органів місцевого самоврядування, враховуючи національну практику та досвід держав-членів Європейського Союзу; визначенні напрямів удосконалення його реалізації в умовах децентралізації влади, воєнного стану та повоєнного періоду в Україні (с. 9).

Для досягнення зазначеної мети було поставлено сім дослідницьких завдань, що виконані в повному обсязі (с. 9).

Вивчення змісту дисертації дає підстави дійти висновку про те, що автором вирішено зазначені вище завдання та досягнута мета дослідження, а саме запропоновано нове вирішення наукового завдання, що полягає у комплексній науково-правовій характеристиці принципу підзвітності та відповідальності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади.

Обсяг дисертаційної роботи відповідає встановленим вимогам і складає 216 сторінок основного тексту. Сформульовані в дисертації наукові положення та висновки є загалом обґрунтованими і достовірними. Автором для обґрунтування власних висновків і пропозицій використано 506 джерел, що свідчить про глибину наукового пошуку і забезпечує комплексний розгляд поставлених завдань.

У процесі дослідження дисертантом був проаналізований значний обсяг нормативного матеріалу, зроблений широкий огляд наукових праць вітчизняних і зарубіжних учених у сфері загальної теорії права, філософії

права, міжнародного права, конституційного права й інших галузей системи національного права. До результатів дослідження слід віднести і ґрунтовний аналіз чинних нормативно-правових актів, що регулюють порядок реалізації принципу підзвітності та відповідальності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади.

Для вирішення поставлених завдань і досягнення мети було використано комплекс загальнофілософських підходів, загальнонаукових, спеціальних та власних методів правознавства. Діалектичний підхід надав можливість дослідити принцип підзвітності та відповідальності органів місцевого самоврядування та взаємопов'язані з ним явища у їх динаміці (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1). Застосування системного методу у вивченні принципу підзвітності та відповідальності органів місцевого самоврядування сприяло визначенню його внутрішньої структури та взаємозв'язків його елементів (підрозділи 1.1, 2.1, 2.2). Інструментальний підхід дозволив дослідити процеси розвитку та переходу місцевого самоврядування в інший якісний стан, зокрема під впливом децентралізації (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 2.2, 2.3, 2.4). Використання синергетичного підходу допомогло розкрити причинно-наслідкові зв'язки становлення правової демократичної держави та розвитку місцевого самоврядування в Україні, тенденції у напрямі посилення принципу підзвітності та відповідальності органів місцевого самоврядування (підрозділи 1.1, 1.2, 2.3, 2.4). Завдяки компаративному методу досліджено зарубіжний досвід реалізації принципу підзвітності та відповідальності органів місцевого самоврядування (підрозділ 2.4); формально-юридичному методу проведено аналіз нормативно-правової бази у сфері принципу підзвітності та відповідальності органів місцевого самоврядування та запропоновано напрями його удосконалення (підрозділи 1.4, 2.4). За допомогою методу класифікації запропоновано структуру реалізації принципу підзвітності та відповідальності органів місцевого самоврядування, класифіковано суб'єктів реалізації принципу підзвітності та відповідальності органів місцевого самоврядування, систематизовано нормативно-правові акти реалізації принципу підзвітності та відповідальності органів місцевого самоврядування (підрозділи 1.4, 2.1). Логічний метод було використано у всій роботі, а саме під час обґрунтування та аргументації тієї чи іншої позиції автора (с. 10). Зазначені методи застосовувалися у їх взаємозв'язку, що забезпечило всебічність, повноту й об'єктивність отриманих наукових результатів, обґрунтованість і достовірність висновків та пропозицій.

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що дисертація є одним із перших у вітчизняній правовій науці комплексним теоретико-правовим дослідженням, в якому на основі аналізу вітчизняної та зарубіжної правової доктрини, національного законодавства та міжнародних стандартів, досвіду держав Європейського Союзу, визначено сутність, структуру та особливості реалізації принципу підзвітності та відповідальності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації

влади, воєнного стану та повоєнного періоду. У результаті проведеного дослідження сформульовано та обґрунтовано низку нових теоретичних положень, висновків і пропозиції щодо принципу підзвітності та відповідальності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади та воєнного стану (с. 10-11).

Заслуговує на увагу положення про те, що принцип підзвітності та відповідальності органів місцевого самоврядування в Україні є спеціальним принципом місцевого самоврядування, що визначає обов'язок органів місцевого самоврядування постійно, систематично інформувати громаду про свою діяльність та її результативність і ефективність; передбачає свідому і активну соціально відповідальну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування щодо реалізації мети і завдань місцевого самоврядування; зумовлює обов'язок органів та посадових осіб місцевого самоврядування зазнати негативних або позитивних наслідків за юридично значиму поведінку (дію чи бездіяльність) (с. 43).

У межах виконаної теми автором сформульовано визначення поняття «методологія дослідження принципу підзвітності та відповідальності органів місцевого самоврядування», під яким дисертант пропонує розуміти логічну та аргументовану систему світоглядних концепцій, принципів, наукових підходів, методів та інших дослідницьких інструментів, спрямовану на комплексне узагальнення знань, виявлення сучасного стану та визначення тенденцій і формування стратегій реалізації принципу підзвітності та відповідальності органів місцевого самоврядування (с. 64).

Позитивної оцінки заслуговує пропозиція дисертанта доповнити ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» підставами дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови. Так, до підстав автор пропонує віднести неналежне здійснення повноважень, багаторазове порушення положень чинного законодавства, грубе порушення норм моралі, фактичне припинення здійснення повноважень протягом тривалого часу (с. 109).

У дисертації значну увагу приділено дослідженню ознак реалізації принципу підзвітності та відповідальності органів місцевого самоврядування, до яких автор відносить наступні: відбувається переважно в активній формі шляхом використання (повноважною стороною) та виконання (зобов'язаною стороною), а також правозастосування; носіями зобов'язань виступають органи місцевого самоврядування, а носіями прав та повноважень є фізичні та юридичні особи, територіальна громада, держава у особі її уповноважених органів; послуговується власними специфічними формами, способами і процедурами; забезпечується і регулюється не тільки державою, а й за допомогою саморегулювання органами місцевого самоврядування; реалізація цього принципу спирається на специфічну систему гарантій (с. 114).

Слід погодитися з формулюванням автором визначення поняття «реалізації принципу підзвітності та відповідальності органів місцевого

самоврядування», під яким він запропонував розуміти процес втілення його вимог і цілей у правомірній поведінці суб'єктів права та досягнення його соціальної мети (с. 131).

Науковий інтерес має запропоноване автором визначення поняття «гарантії реалізації принципу підзвітності та відповідальності», під яким автор пропонує розуміти комплекс об'єктивних та суб'єктивних чинників, а також сукупність умов, способів і засобів, що забезпечують ефективне виконання обов'язків та всебічну реалізацію прав членів територіальної громади (с. 200).

Автор робить слушний висновок про те, що в умовах децентралізації влади в Україні, державний контроль за демократичним місцевим самоврядуванням має бути зведеним до мінімуму (с. 201).

У дисертації міститься також низка інших положень, що, безперечно, можуть бути оцінені як вагомий особистий внесок автора у розвиток вітчизняної правничої науки.

Стиль, у якому написано роботу, характеризується лаконічністю й обґрунтованістю при викладі думок, внутрішньою логікою. Автор досить толерантний у полеміці з іншими дослідниками. Він виявив високу культуру при використанні цитат. Цінністю дисертації, безперечно, є її науково-теоретичний рівень та практична спрямованість.

Структура і зміст роботи свідчать про цілісність дослідження. Робота складається зі вступу, двох розділів, що включають сім підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Робота завершується сформульованими висновками, пропозиціями щодо удосконалення чинного законодавства України, а також визначенням перспективних напрямків подальших наукових розробок.

Повнота викладу наукових положень в опублікованих працях. Основні положення, теоретичні висновки та практичні рекомендації, що містяться у дисертації, висвітлені автором у 14 публікаціях, з яких 6 – наукові статті, надруковані у фахових виданнях України з юридичних наук; 8 – у збірниках тез доповідей на науково-практичних конференціях.

Висновки, пропозиції і рекомендації, що містяться у дисертації, мають безперечне теоретичне і практичне значення та можуть бути використані: у науково-дослідній сфері; в освітньому процесі; у сфері правозастосування; у сфері правотворчості.

Дисертація є цілісним і повністю завершеним науковим дослідженням із чіткими висновками та пропозиціями щодо теоретико-правової характеристики принципу підзвітності та відповідальності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади. Дисертацію оформлено відповідно до встановлених нормативних вимог.

Разом із тим, як і при дослідженні будь-якої складної і нової проблематики, у дисертаційній роботі Голика Ю.Ю. містяться окремі дискусійні положення, що можуть стати підґрунтям наукової дискусії та напрямами для подальшої наукової розробки теми.

1. На с. 31 дисертації визначено, що підзвітність та підконтрольність є взаємопов'язаними концепціями у місцевому самоврядуванні, що уможливають їх відповідальність. Зроблено також висновок про те, що за своїм змістом поняття «підконтрольність» ширше ніж поняття «підзвітність», оскільки перше завжди включає право на обов'язкове одержання від підконтрольних суб'єктів відповідної інформації та звітів. Однак, «підконтрольність» як принцип не знайшов відображення у ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування». Тому, вважаємо за потрібне обґрунтувати, чи може у такому випадку підконтрольність бути розглянута як складова принципу підзвітності та відповідальності органів місцевого самоврядування.

2. Однією зі спеціальних ознак принципу підзвітності та відповідальності автор визначає його самостійність серед інших принципів місцевого самоврядування (с. 41). Однак пізніше визначено, що він є складовим елементом принципу верховенства права (с. 42). Відповідно, потребує уточнення авторська позиція щодо автономності принципу підзвітності та відповідальності органів місцевого самоврядування.

3. В дисертаційній роботі зазначено, що використання принципу підзвітності та відповідальності може здійснюватися активно або пасивно, коли суб'єкт утримується від його реалізації взагалі (с. 128). Проте, характеризуючи ознаки принципу, було зазначено, що його реалізація здійснюється через активну і цілеспрямовану діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування (с. 107). Під час публічного захисту необхідно аргументувати думку автора щодо форми реалізації принципу підзвітності та відповідальності.

4. У підрозділі 2.3. автором визначено, що в рамках децентралізації, державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування повинен бути мінімізований (с. 172). Однак, під час воєнного стану в Україні військові адміністрації можуть бути наділені повноваженнями місцевого самоврядування, тобто здійснюється централізований вплив на останніх. Ю.Ю. Голик в роботі не конкретизує, яким чином це може вплинути на процес децентралізації загалом, та реалізацію принципу підзвітності та відповідальності зокрема.

5. Автором дисертації зроблено висновок про те, що сьогодні контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування не здійснюється професійним, спеціальним суб'єктом – представником держави (с. 163). Таку функцію мав би виконувати префект, інституціоналізація якого фактично призупинена через широкомасштабну воєнну агресію РФ проти України. Але, євроінтеграція України потребує завершення реформи децентралізації влади. Інститут префектів є важливим для післявоєнної реконструкції системи управління, але на пряму залежить від внесення змін до Конституції України. Інститут префектів має з'явитися після набрання чинності змінами до Конституції щодо децентралізації та, відповідно, після ліквідації місцевих державних адміністрацій. Бажано конкретизувати, які заходи можуть

підвищити якість контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, окрім введення інституту префекта.

Висловлені зауваження, першочергово, визначають складність обраної автором теми та не мають істотного впливу на загальну високу оцінку дисертаційної роботи Ю.Ю. Голика, тим більше, якщо мати на увазі фундаментальність проблематики, масштабність завдань, що поставив перед собою автор. Теоретичні результати й наукові положення дисертації, характеризуються єдністю змісту і свідчать про особистий внесок дисертантки в юридичну науку.

Таким чином, дисертаційна робота «Принцип підзвітності та відповідальності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади: теоретико-правова характеристика», подана на здобуття ступеня доктора філософії в галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право», є самостійним завершеним науковим дослідженням, що має істотне значення для розвитку юридичної науки, відповідає вимогам, встановленим у Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії» від 12.01.2022 року № 44 та у Наказі Міністерства освіти і науки України «Про затвердження Вимог до оформлення дисертації» (зі змінами) від 12.01.2017 року № 40, а її автор – Голик Юрій Юрійович заслуговує на присудження ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право».

Офіційний опонент -
декан юридичного факультету
Харківського національного
університету імені В.Н. Каразіна,
доктор юридичних наук, професор



Віталій СЕРЬОГІН

31.01.2024

60 **ПІДПИС ЗАСВІДЧУЮ**
 Начальник відділу
 кадрів



Людмила Леса