

Голові спеціалізованої Вченої ради Д 26.062.16  
в Національному авіаційному університеті  
доктору юридичних наук, професору  
Калюжному Р. А.  
03058, м. Київ, проспект Любомира Гузара, 1.

**ВІДГУК**  
**офіційного опонента доктора юридичних наук, професора**  
**Прощаєва Володимира Володимировича на дисертацію**  
**Грушко Жанни Вячеславівни на тему: «Правова природа**  
**співробітництва територіальних громад в Україні»,**  
**поданої на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних**  
**наук зі спеціальності 12.00.02 – конституційне право;**  
**муніципальне право**

Протягом майже сімох років в Україні реалізується широкомасштабна реформа місцевого самоврядування, яка має за мету поступову передачу більш широких повноважень від державної влади до органів місцевого самоврядування. Реформа передбачає також значного удосконалення та розширення їх правової бази, спрямованої на унормування усіх аспектів діяльності територіальних громад.

У цьому зв'язку особливого значення набувають питання формування сталого і незворотного місцевого розвитку в цілому та всебічного удосконалення співробітництва територіальних громад як дієвого та гнучкого інструменту забезпечення реалізації їх потенційних можливостей зокрема.

Здобувачка правильно зазначає, що динаміка реформ у сфері місцевого самоврядування, аналіз зарубіжного та вітчизняного досвіду міжмуніципального співробітництва засвідчують необхідність детального дослідження феномену співробітництва територіальних громад в Україні. На підставі дослідження на рівні кандидатської дисертації можна уявити правову природу цього співробітництва, з'ясувати об'єктивні закономірності його

СПЕЦІАЛІЗОВАНА ВЧЕНА РАДА  
Д 26.062.16  
Вх. № 263  
Дата 20.09.2011

розвитку, пізнати позитивні або негативні моменти реформи місцевого самоврядування, удосконалити правові засади інституту співробітництва українських територіальних громад. На теперішній час актуальними є питання розробки понятійного апарату інституту співробітництва територіальних громад, визначення організаційних процедур і форм співробітництва, налагодження дієвого громадського контролю та адміністрування договорів співробітництва тощо.

Інтенсивний процес об'єднання територіальних громад, який зараз є об'єктивною реальністю, актуалізує питання приєднання інших суб'єктів до наявних договорів співробітництва, створення нових та поєднання різних форм співробітництва. Це також зумовлює необхідність оперативного та комплексного удосконалення правових засад співробітництва територіальних громад, що може бути здійснено лише на підставі належного наукового підґрунтя.

За результатами детального опрацювання та аналізу численних наукових праць стосовно інститутів муніципального права, авторка правильно, на наш погляд, робить висновок, що проблема правової природи співробітництва територіальних громад в Україні є недостатньо розробленою у вітчизняній конституційно-правовій науці.

З іншого боку недостатня ефективність цього засобу забезпечення вирішення питань місцевого значення та суперечлива практика реалізації основних форм співробітництва територіальних громад диктує необхідність комплексного дослідження правової природи співробітництва територіальних громад в Україні. В цьому, безумовно, полягає **актуальність обраної теми** дисертаційного дослідження, оскільки проведене дослідження спрямовано на вирішення низки теоретичних і практичних проблем місцевого самоврядування та охоплює понятійні, інституційні, процедурні й змістовні аспекти співробітництва територіальних громад і удосконалення законодавства України.

Отже, актуальність теми дослідження не викликає сумнівів, до того ж дисертація є складовою частиною наукових досліджень Інституту законодавства Верховної Ради України «Стратегія розвитку законодавства України» (номер державної реєстрації 0103U007975). Зміст і основні положення дослідження безпосередньо відповідають завданням конституційної реформи та реформи з децентралізації державної влади, підвищення ефективності місцевого самоврядування в Україні.

Аналіз тексту дисертації та автореферату свідчить про науково обгрунтований системний підхід авторки до розкриття проблеми. Вона аргументовано сформулювала актуальність теми, чітко визначила об'єкт, предмет, мету та завдання дослідження, комплексно та вдало підібрала для розв'язання завдань методологічний інструментарій.

Для досягнення поставленої мети здобувачкою визначено одинадцять дослідницьких завдань, які є взаємопов'язаними, відображають головний зміст роботи і послідовно розв'язуються в ході наукового дослідження. Завдяки цьому в дисертаційному дослідженні:

розкрито поняття, виявлені основні ідентифікаційні ознаки, які властиві інституту співробітництва територіальних громад;

визначено співвідношення співробітництва між територіальними громадами та суміжними інститутами муніципального права;

досліджено правове регулювання співробітництва територіальних громад в Україні;

надано характеристику інституту співробітництва територіальних громад у контексті Європейської хартії місцевого самоврядування;

проаналізовано зарубіжний досвід співробітництва територіальних громад;

розкрито зміст принципів і функцій співробітництва територіальних громад;

визначено особливості форм співробітництва територіальних громад і з'ясовано повноваження суб'єктів – учасників відповідних правовідносин, визначено особливості сфер співробітництва;

з'ясовано юридичну природу договору про співробітництво територіальних громад, уточнено його поняття;

розкрито особливості процедур щодо започаткування, реалізації та припинення співробітництва територіальних громад;

обґрунтовано необхідність процедури приєднання до договору про співробітництво;

сформульовані та обґрунтовані пропозиції щодо удосконалення правового регулювання функціонування місцевого самоврядування в Україні та безпосередньо щодо співробітництва територіальних громад в Україні;

на підставі розв'язання кожного завдання сформульовано одинадцять висновків з конкретними пропозиціями.

Привертає увагу та підкуповує той факт, що здобувачка у своєму дослідженні намагалась застосувати методи порівняльного правознавства на основі вивчення і застосування компаративістських підходів відомих зарубіжних та вітчизняних науковців. Авторка скрупульозно та детально проаналізувала низку міжнародно-правових та конституційних нормативно-правових джерел провідних країн світу, опрацювала п'ятнадцять наукових праць закордонних науковців. Застосування інших методів дослідження (філософсько-світоглядних, загальнонаукових та спеціально-наукових) дозволило здобувачеві визначити закономірності зародження та розвитку феномену співробітництва територіальних громад в Україні, дослідити сучасний стан цього співробітництва та обґрунтовано надати пропозиції щодо його подальшого удосконалення. Крім інших, авторка широко застосувала діалектичний метод для проведення системного аналізу понятійної категорії «співробітництво територіальних громад», визначила її особливості та характерні риси. Завдяки методу правової герменевтики здобувачка дослідила питання у контексті адаптації законодавства України до європейських

стандартів, особливо що стосується стандартів місцевого самоврядування. Формально-юридичний метод дозволив дослідити повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування в процесі започаткування та реалізації різних форм співробітництва територіальних громад, а методи функціонального і системно-структурного аналізу дали можливість розкрити функцій співробітництва територіальних громад, охарактеризувати повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо адміністрування договорів співробітництва, організації та функціонування різних форм співробітництва. У дослідженні також застосовано метод моделювання, а статистичні методи пізнання сприяли ілюстрації теоретичних позицій конкретними прикладами із сучасної української та зарубіжної практики співробітництва територіальних громад.

Для всебічного дослідження означеної у темі дисертації проблеми авторкою проаналізовано майже 200 нормативних та літературних джерел, серед яких представлені праці не лише юристів, спеціалістів у сфері конституційного, муніципального, адміністративного, цивільного і господарського права, але й з філософії, історії та теорії держави і права, соціології, економіки, політології тощо, що дозволяє зробити висновок про справжній міждисциплінарний статус представленої дисертації.

Матеріали дослідження викладені у 8 статтях, надрукованих у наукових фахових виданнях з юридичних наук, у тому числі 2 – у виданнях, включених до міжнародних науково-метричних баз; 4 публікації, що додатково висвітлюють результати дисертаційного дослідження, – в тезах доповідей і повідомлень на наукових і науково-практичних конференціях, круглих столах тощо.

У дисертації вирішено актуальну наукову проблему, яка полягає у системному і комплексному правовому аналізі юридичного змісту категорії «співробітництво територіальних громад в Україні», а також у розкритті правової природи цього співробітництва, механізму його застосування територіальними громадами, обґрунтуванні низки наукових положень і

практичних рекомендацій щодо вдосконалення чинного законодавства України у сфері муніципального права. За своїм масштабом та значенням для науки конституційного та муніципального права досліджена проблема повністю відповідає рівню кандидатської дисертації.

Результати дослідження, а також сформульовані у дисертації висновки, положення та пропозиції можуть бути використані:

–у правотворчій діяльності – для удосконалення правового регулювання інституту співробітництва територіальних громад;

–у науково-дослідних цілях – для подальшого опрацювання проблематики підвищення ефективності місцевого самоврядування в Україні, удосконалення форм співробітництва територіальних громад, форм локальної демократії, а також для розвитку відповідних наукових досліджень у галузі конституційного та муніципального права;

–у навчальному процесі – для підготовки відповідних розділів навчальних видань із конституційного і муніципального права України, для навчально-методичного забезпечення викладання відповідних навчальних дисциплін у вищих навчальних закладах юридичного профілю.

Серед висновків, положень та рекомендацій, що характеризують наукову новизну та особистий внесок автора, особливу увагу привертає твердження, що за своєю юридичною природою співробітництво територіальних громад є комплексним інститутом публічно-приватного характеру, оскільки з одного боку, тут наявний публічний суб'єкт відносин (територіальна громада), їх публічний об'єкт (спільне вирішення практичних проблем місцевої влади), а також публічний зміст (створення умов для ефективного вирішення питань місцевого значення, реалізації прав громадян на здійснення місцевого самоврядування та захист спільних інтересів територіальних громад). А з іншого боку, така співпраця має приватно-правові начала, пов'язані з можливістю створення (фінансування, утримання) з метою спільного вирішення питань місцевого значення спільних (муніципальних) проектів, господарюючих суб'єктів, а також некомерційних організацій (фондів),

діяльність яких регулюється цивільним, господарським законодавством. Відповідно, муніципальні відносини опосередковані нормами як публічного, так і приватного права, що передбачає поєднання імперативного і диспозитивного методів правового регулювання.

Заслужують також уваги положення автора про те, що співробітництво територіальних громад – це самостійний інститут муніципального права. Йому притаманні свої особливі, ідентифікуючі ознаки матеріального та процесуального характеру, договірна публічно-правова природа, що дає підстави та підтверджує необхідність розмежовувати відповідне поняття від суміжних правових категорій, зокрема від міжмуніципального співробітництва, об'єднання територіальних громад та інших.

Привертає увагу запропоновано здобувачкою визначення поняття «співробітництво територіальних громад», яке слід розуміти як конституційно детерміновані, муніципально-правові відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються представницькими органами у визначених законом формах, строково або впродовж невизначеного строку, з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на підставі спільних інтересів і цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень на умовах, встановлених договором.

Логічним результатом реалізації отриманих автором теоретичних напрацювань стало формулювання ним слушних практичних пропозицій, а саме: необхідність законодавчого закріплення поняття «змішаний договір про співробітництво» як договір, який може поєднувати елементи декількох форм; необхідність на законодавчому рівні регламентувати процедуру приєднання до організованого співробітництва шляхом укладання договору про приєднання до договору про співробітництво зі збереженням етапів організації такого співробітництва; необхідність внесення змін до чинного муніципального законодавства про зобов'язання новосформованих (об'єднаних) територіальних громад забезпечити, в тому числі й фінансово,

виконання умов договорів про співробітництво, укладених до початку реорганізації громад, що увійшли до їх складу; необхідність використання досвіду зарубіжних країн щодо моніторингу про стан реалізації договору співробітництва та остаточного звіту про результати такого.

#### **Дискусійні положення та зауваження до дисертаційної роботи.**

Незважаючи на високий рівень розв'язання завдань дослідження, деякі положення дають підстави визнати їх дискусійними та в деяких випадках не зовсім аргументованими або обґрунтованими:

1. У підрозділі 2.1. дисертації крім суб'єктів, сфер та принципів досліджуються також *функції* співробітництва територіальних громад. Але, у Законі України «Про співробітництво територіальних громад» про функції мови не йдеться, тобто законодавець не вважав за доцільне їх визначати. Хотилося б почути від здобувачки відповідь на таке запитання: чи доцільно визначати функції у Законі, яка має бути їх кількість та зміст кожної функції.

2. У четвертому висновку за результатами дослідження (стор. 202 тексту дисертації та стор.14 автореферату) стверджується, що основні вимоги Європейської Хартії місцевого самоврядування в цілому дотримані в інституті співробітництва територіальних громад в Україні. Разом з тим, як зазначає здобувачка, існуючі форми державного контролю та моніторингу є недостатніми для забезпечення ефективної реалізації співробітництва в Україні і потребують удосконалення. У цьому питанні авторка пропонує використовувати досвід зарубіжних країн щодо моніторингу про стан реалізації договору співробітництва та остаточного звіту про результати такого. Але, не конкретизує свій висновок, тобто не наводить вагомих аргументів чому моніторинг є недостатнім, який конкретно досвід треба запозичувати, що потребує удосконаленню тощо.

3. В одинадцятому висновку (стор. 204 тексту дисертації) авторка пропонує внести зміни до законодавства про зобов'язання новосформованих (об'єднаних) територіальних громад забезпечити, в тому числі й фінансово, виконання умов договорів про співробітництво, укладених до початку



реорганізації громад, що увійшли до їх складу. На наш погляд, було б доцільним зазначити у який конкретно законодавчий акт необхідно внести зміни та надати авторське формулювання новим правовим нормам.

4. У підрозділі 2.4. «Процедурні аспекти співробітництва територіальних громад» звертається увага на відсутність у Законі України «Про співробітництво територіальних громад» процедури приєднання до організованого співробітництва шляхом укладання договору про приєднання до договору про співробітництво зі збереженням етапів організації такого співробітництва. У зв'язку з цим обґрунтовується необхідність законодавчого визначення приєднання, але без авторського бачення яким чином та у якій редакції необхідно сформулювати нову правову норму.

5. В авторефераті підрозділ 2.3. має назву «Юридична природа договору про співробітництво територіальних громад», а у тексті дисертації (стор. 158) цей підрозділ має іншу назву, а саме: «Договір про співробітництво територіальних громад», хоча у змісті дисертації надається третій варіант цього підрозділу – «Правова природа договору про співробітництво територіальних громад». Незважаючи на редакційні негаразди хотилося б почути від здобувачки відповідь на таке запитання: чи є різниця між «юридичною природою договору» та «правової природою договору». До речі, словосполучення «юридична природа співробітництва територіальних громад» неодноразово застосовується у тексті дисертації (стор. 14) та в авторефераті (стор. 4).

6. У додатку Б до дисертації надається «Примірна форма договору приєднання до договору про співробітництво територіальних громад», який фактично має класичні загальні пункти, які притаманні будь-яким іншим договорам. Було б доцільним у тексті дисертації та в авторефераті показати або зазначити чи проходила ця розроблена авторкою примірна форма договору апробацію у територіальних громадах.

7. В авторефераті та тексту дисертації багато редакційних огріхів. Крім того, в авторефераті повністю відсутній підрозділ 2.4. «Процедурні аспекти

співробітництва територіальних громад», а в тексті дисертації цей підрозділ існує.

Проте висловлені зауваження не применшують наукової цінності результатів дослідження, представлених в авторефераті та тексті кандидатської дисертації Ж. В. Грушко. Дослідження є завершеним, цілісним, повним, обґрунтованим та самостійним. Виходячи зі змісту автореферату та дисертації, рівня апробацій та публікацій дисертантки за обраною темою є всі підстави зробити висновок, що дисертація Грушко Жанни Вячеславівни на тему: «Правова природа співробітництва територіальних громад в Україні» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук відповідає встановленим вимогам, що висуваються до кандидатських дисертацій та встановлені пунктами 9, 10, 12 та 13 «Порядку присудження наукових ступенів», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а її авторка заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право.

**Офіційний опонент –  
доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри суспільно-політичних  
та правових дисциплін Академії  
зовнішньої розвідки України**



**В. В. Прошасв**

Підпис Прошасв  
Нагальник кафедри суспільно-політичних та правових дисциплін Академії зовнішньої розвідки України



*І. Борзич*