

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 кандидата юридичних наук, доцента
Ткаченка Євгенія 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**

Розпад СРСР, руйнування його системи місцевого управління в кінці ХХ століття та проголошення незалежності України актуалізували питання про пошук варіантів вирішення фундаментальної теоретичної і практичної проблеми - вибору оптимальної моделі місцевого самоврядування. В юридичній науці ця проблема майже всі роки незалежності Української держави активно дискутується ученими-державознавцями, політиками, громадськими діячами. Саме тому і сьогодні актуальним залишається проблема: за якою моделлю має здійснюватися місцеве самоврядування, гарантування якого є однією з ключових засад конституційного ладу України (ст. 7 Конституції України).

Актуалізація вказаного питання пов'язана також з проведенням адміністративно-територіальної реформи, реформи децентралізації влади та пов'язаної з ними реформи місцевого самоврядування в Україні. Адже необхідність децентралізації влади та формування повноцінного ефективного самоврядування на базовому, районному та обласному рівнях з утворенням відповідних інститутів, запровадження дієвих механізмів партисипативної

демократії на місцях в нашій державі вже назріла багато років тому, а ще більшої актуальності це питання набуло після обрання Україною стратегічного курсу на вступ до Європейського Союзу, що потребує реформування місцевого самоврядування відповідно до принципів європейської спільноти. Муніципальна реформа, яка триває в Україні, вимагає нових наукових пошуків щодо удосконалення діяльності територіальних громад та розширення правової бази, спрямованої на врегулювання відносин у всіх сферах життєдіяльності громад.

У цьому зв'язку окремої наукової уваги заслуговує питання діяльності територіальних громад, зокрема питання всебічного удосконалення співробітництва територіальних громад як дієвого та гнучкого інструменту забезпечення реалізації їх потенційних можливостей.

Адже слід погодитися з дисертанткою в тому, що сфера співробітництва територіальних громад є однією із складових реформи місцевого самоврядування. Це та складова, яка за умови належного законодавчого забезпечення дасть можливість не лише розвиватися територіальним громадам, а і забезпечить сталі добросусідські відносини, засновані на їх спільних інтересах. Забезпечення належного законодавчого інструментарію у цій сфері є не просто добра воля держави, а її обов'язок перед територіальними громадами та органами місцевого самоврядування (стор. 9 дисертаційного дослідження).

Незважаючи на доробки таких вчених як М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, В. І. Борденюка, Н. В. Камінської, І. А. Куян, П. М. Любченка, М. П. Орзіха, С. Г. Серьогіної, А. О. Шевченка у питаннях місцевого самоврядування, децентралізації державної влади, міжмуніципального співробітництва і взаємодії територіальних громад у конституційно-правовій науці питання співробітництва територіальних громад є недостатньо розробленим. Натомість, 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. Зокрема, наукової уваги потребують питання понятійного апарату цього інституту, організаційних процедур і форм співробітництва, громадського контролю та адміністрування договорів співробітництва.

Наведені аргументи переконують у відповідності дисертаційного дослідження Грушко Жанни В'ячеславівни на тему «Правова природа співробітництва територіальних громад в Україні» критеріям актуальності та новизни, що висуваються Міністерством науки і освіти України щодо такого виду наукових робіт. Зупинимось більш детально на аналізі цього наукового доробку.

Мета і задачі дослідження сформульовані Ж. В. Грушко логічно та послідовно й обумовлені темою дисертації. Так, метою рецензованої дисертаційної роботи є «розкриття правової природи співробітництва територіальних громад, розроблення теоретичної концепції співробітництва територіальних громад, наукових положень і практичних рекомендацій щодо вдосконалення законодавства України.» (с. 11 дисертації).

Для досягнення вказаної мети у дослідженні були розв'язані такі задачі:

- розкрити поняття, виявити основні ідентифікаційні ознаки, властиві інституту співробітництва територіальних громад;
- визначити співвідношення співробітництва територіальних громад із суміжними інститутами муніципального права;
- охарактеризувати правове регулювання співробітництва територіальних громад в Україні;
- охарактеризувати інститут співробітництва територіальних громад в контексті Європейської хартії місцевого самоврядування;
- проаналізувати зарубіжний досвід співробітництва територіальних громад;

- розкрити зміст принципів та функцій співробітництва територіальних громад;
- визначити особливості форм співробітництва територіальних громад та з'ясувати повноваження суб'єктів-учасників відповідних правовідносин та визначити особливості сфер співробітництва;
- з'ясувати юридичну природу договору про співробітництво територіальних громад, уточнити його поняття;
- розкрити особливості процедур щодо започаткування, реалізації та припинення співробітництва територіальних громад;
- обґрунтувати необхідність процедури приєднання до договору про співробітництво;
- обґрунтувати пропозиції щодо удосконалення правового регулювання функціонування місцевого самоврядування в Україні і безпосередньо, що стосується співробітництва територіальних громад в Україні (стор. 11-12).

Відповідно до поставлених мети та завдань, а також виходячи з особливостей об'єкта та предмета дослідження, дисертантом було застосовано комплекс загальнонаукових та спеціально-наукових методів пізнання, серед яких найбільш рельєфно виокремлюється діалектичний, системний, історичний, семантичний, правової герменевтики та інші методи. У своїй сукупності ці методи дозволили повно та всебічно дослідити співробітництво територіальних громад як інститут муніципального права.

Заслуговує на позитивну оцінку й джерельна та емпірична база дисертаційного дослідження Ж. В. Грушко. Зокрема, джерельна база дисертації (189 найменування) представлена науковими джерелами, актами чинного законодавства, практикою як українських, так і зарубіжних юрисдикційних органів.

Зміст та структура дисертації свідчать про комплексний підхід до вирішення поставлених завдань, системність та послідовність у висвітленні проблем, що стосуються об'єкта дослідження. Робота складається із вступу,

двох розділів, що включають 8 підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. За змістом матеріали дисертації розміщено у логічній послідовності, з необхідним відображенням відповідних положень у вступі, викладом ідей, узагальнень, аргументів в основному тексті та висновках до окремих розділів та дисертаційного дослідження в цілому.

Серед висновків, положень і пропозицій, винесених Ж. В. Грушко на захист, привертають увагу, як такі, що становлять наукову та практично-правову цінність, наступні з них.

Вдалим є визначення поняття «співробітництва територіальних громад» як конституційно детермінованих, муніципально-правових відносин між двома або більше територіальними громадами, що реалізуються у визначених законом формах, строково або впродовж невизначеного строку, з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування, визначених законом повноважень на умовах та у сферах, встановлених договором (С. 202 дисертації).

Важливим і таким, що заслуговує на увагу науковців є й висновок, що співробітництво територіальних громад як самостійному інституту муніципального права притаманні свої особливі, ідентифікуючі ознаки матеріального та процесуального характеру: основним суб'єктом співробітництва виступає територіальна громада; учасники співробітництва рівноправні та фінансово самостійні; відносини, що виникають зі співробітництва є строковими або безстроковими та мають договірну публічно-приватну правову природу. Наведені ознаки дають підстави розмежовувати відповідне поняття від суміжних правових категорій: міжмуніципального співробітництва, об'єднання територіальних громад та інших (підрозділ 1.1 дисертації).

Цікавими та слушними є практичні пропозиції здобувачки. По-перше, договір про співробітництво територіальних громад слід розглядати як

домовленість між представницькими органами місцевого самоврядування про взаємні права та обов'язки в інтересах територіальної громади, спрямована на встановлення, зміну або припинення відносин у формах, визначених законом. Існуючим видам договорів про співробітництво властива різна юридична природа. По-друге, об'єднавчі процеси в територіальних громадах та зміни у адміністративно-територіальному устрої держави актуалізують запровадження такої форми співробітництва як змішаний договір, що може поєднувати елементи декількох видів. До відносин сторін у змішаному договорі про співробітництво мають застосовуватися у відповідних частинах положення, що регулюють відносини, елементи яких містяться у змішаному договорі та окремих видах договорів. По-третє, висновок про те, що динамічне об'єднання громад в ряді випадків неоднозначно вплинуло на вже організовані форми співробітництва. Зокрема, виникли проблеми фінансування організованого співробітництва та належного виконання умов договорів про співробітництво. Тому необхідними є 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.

Дисертація містить і низку інших цікавих і оригінальних висновків, положень і пропозицій, що не винесені окремо в положення до захисту.

Пропозиції та висновки, сформульовані Ж. В. Грушко, на основі проведеного нею дослідження, є самостійними, ґрунтовними та достовірними, мають науково-теоретичне та практичне значення і можуть бути використані у правотворчій, правозастосовній, науково-дослідній сферах, у навчальному процесі та правовиховній роботі.

Апробація положень дисертаційного дослідження Ж. В. Грушко здійснена у 18 наукових публікаціях.

Поряд із тим, аналіз дисертаційного дослідження Ж. В. Грушко викликає низку запитань, зауважень і заперечень, вимагає уточнення окремих теоретико-методологічних сентенцій і висновків.

По-перше, у роботі дисертантка наголошує на підтримці точки зору, що місцеве самоврядування розглядає форму реалізації народовладдя (С. 24 дисертації). Разом з тим у роботі приходиться до висновків, що місцеве самоврядування є формою та правом територіальної громади вирішувати питання місцевого значення, яку розглядає як «первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що складається з жителів (громадян України, іноземців, осіб без громадянства, біженців, внутрішньо переміщених осіб), як на законних підставах проживають на відповідній території та/або мають у власності нерухоме майно і сплачують місцеві податки, які безпосередньо або через сформовані представницькі органи вирішують питання місцевого значення та пов'язані індивідуально-територіальними зв'язками системного характеру» (С. 34-35). Тобто додаткової аргументації потребує позиція автора про те, що місцеве самоврядування слід розглядати як особливу форму реалізації народом своєї влади.

По-друге, дисертантка у підрозділі 2.2 здійснює детальний аналіз форм співробітництва територіальних громад. У зв'язку з реєстрацією Проекту Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення правових підстав для утворення агломерації як однієї з форм співробітництва територіальних громад» є підстави вважати, що коло форм розшириться. Яка думка авторки щодо запровадження такої форми співробітництва як утворення міських агломерацій?

По-третє, у підрозділі 1.2 авторка наводяться та аналізуються конституційно-правові засади співробітництва територіальних громад. Разом з тим є незрозумілою позиція здобувачки щодо необхідності внесення змін до Конституції України за наслідками реалізації Закону України «Про співробітництво територіальних громад»?

По-четверте, у підрозділі 1.4 дослідження дисертантка здійснює аналіз численних зарубіжних нормативно-правових актів щодо співробітництва, а тому важливо зазначити про те, досвід якої країни доцільно запровадити в Україні та вказати аргументи такої пропозиції?

По-п'яте, авторка акцентує увагу на негативному впливі завершення процесу об'єднання територіальних громад на організоване до цього співробітництво, у зв'язку з неможливістю подальшого виконання умов договорів. Чи досліджувались дисертанткою конкретні випадки такого співробітництва та з чим пов'язані вищезазначені ускладнення?

По-шосте, додаткової аргументації потребує пропозиція здобувачки про внесення змін 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. А саме порядок, джерела фінансування, положення яких законів слід змінити тощо.

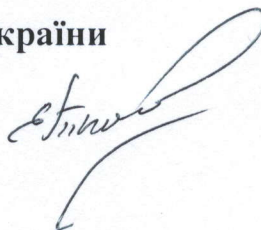
Разом із тим, наведені нами зауваження мають на меті насамперед звернути увагу Ж. В. Грушко на нові та перспективні напрямки подальшої роботи над проблемами, порушеними у його дисертаційному дослідженні, та не впливають на загальну позитивну оцінку рецензованої наукової роботи.

Ознайомлення з дисертаційним дослідженням Ж. В. Грушко та його рецензування засвідчує, що автореферат дисертації повно та об'єктивно відтворює основні висновки і положення самої дисертації.

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 –
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного права України
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого**



Є. В. Ткаченко