

До спеціалізованої вченої ради Д. 61.051.07  
в ДВНЗ «Ужгородський національний університет»  
88000, м. Ужгород, пл. Народна, 3.

## **ВІДГУК**

### **офіційного опонента**

**на дисертацію Сюська Миколи Миколайовича на тему: «Правове регулювання співробітництва територіальних громад в Україні», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право**

Ознайомлення з рукописом дисертації, автореферату і публікацій автора дисертації за темою дослідження дозволяє висловити наступні судження та міркування стосовно відповідності представлені кваліфікаційної наукової праці вимогам «Порядку присудження наукових ступенів», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р., № 567.

**Актуальність теми дисертаційного дослідження.** Дисертація Сюська М.М. виконана на актуальну проблематику з конституційного права, присвячену розумінню природи співробітництва територіальних громад. В рамках реформи децентралізації було утворено територіальні громади, які мають можливість здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ під власну відповідальність та в інтересах місцевого населення. Територіальним громадам надано більше повноважень, їм передано додаткові ресурси для здійснення повноважень та реалізації проектів розвитку. Проте, як зазначає дисертант, все ще залишилося багато невеликих за чисельністю громад для яких співробітництво територіальних громад є важливим інструментом підвищення якості публічних послуг та економії ресурсів на масштабах.

Широке коло проаналізованих в дисертаційному дослідженні питань, разом з дотриманням вимог до обсягу дисертаційного дослідження, надають підстави підкреслити концентрований, однак не поверховий, стиль викладення матеріалу. Автор приділяє основну увагу проблемам форм співробітництва територіальних громад, процедурам організації співробітництва територіальних громад, впровадженню агломерацій як основної форми співробітництва територіальних громад, що своєю чергою дозволяє йому залишатися в межах обраної спеціальності 12.00.02 «конституційне право»;

муніципальне право». У зв'язку з цим, тема дисертаційного дослідження має високий ступінь актуальності з точки зору науки та практики.

Актуальність досліджуваної теми також підтверджується спрямованістю дисертаційного дослідження на реалізацію положень Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки, яка затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 05 серпня 2020 року № 695, Плану пріоритетних дій Уряду на 2021 рік, який затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 березня 2021 р. № 276-р., плану науково-дослідних робіт кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет» в межах наукової теми «Удосконалення правового забезпечення публічного адміністрування у контексті євроінтеграційних процесів» (номер державної реєстрації 0118U004531).

Можна погодитись, в цілому, з аргументами, якими автором обґрунтовано актуальність дисертації (с. 20 рукопису, с. 1 автореферату), які на достатньо професійному рівні і досить ґрунтовно проаналізовані в даній роботі, а тому не потребують додаткової аргументації.

**Щодо ступеня обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій,** сформульованих у дисертації, то варто відмітити, що комплексне використання загальнонаукових та спеціально наукових методів пізнання забезпечує достовірність результатів дослідження, а також досягнення визначеної мети – обґрунтування сутності, виявлення і узагальнення характерних особливостей співробітництва територіальних громад для формулювання положень щодо удосконалення правового регулювання відповідного питання та практики правозастосування. Для досягнення вказаної мети в дисертаційній роботі поставлено й послідовно вирішено у ході наукового дослідження окремі завдання, логічне вирішення яких на основі підходу «від загального до конкретного» гарантує досягнення мети дослідження. Так, автор у першу чергу розкриває загально-теоретичні питання співробітництва територіальних громад (підрозділ 1.2). Застосування методів діалектичної й формальної логіки дало можливість уточнити наявні поняття та сформулювати нові категорії, що становлять наукову новизну дослідження (підрозділи 1.2, 3.1).

Метод наукового аналізу використовувався під час дослідження ознак таких категорій, як співробітництво територіальних громад, агломерація (підрозділи 1.2, 3.1).

Порівняльно-правовий метод задіяний для опрацювання загальноновизнаного світового досвіду у сфері співробітництва територіальних громад в контексті їх запровадження в Україні (розділи 2, 3); історико-правовий метод – для з'ясування еволюції розвитку співробітництва територіальних громад (підрозділ 1.1).

Поглиблює зміст сформованого категоріально-понятійного апарату застосування прийомів систематизації, що дозволило йому виділити форми та види співробітництва територіальних громад (підрозділ 2.1).

Дисертація М.М. Сюська структурно складається із 3 розділів, висновків до кожного розділу, вступу, загальних висновків до роботи та списку використаних джерел. Структура повністю відповідає цілям і завданням дослідження, дає можливість вирішити завдання, які поставлені здобувачем.

Наукові результати дослідження, висновки і сформульовані автором рекомендації засновані на достатньо глибокому критичному аналізі вітчизняних та зарубіжних джерел. Нормативним підґрунтям роботи є Конституція України, міжнародно-правові акти, закони України, інші нормативно-правові акти Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України. Слід зазначити, що дисертація має й ґрунтовну емпіричну базу – її формують правозастосовчі акти владних суб'єктів, довідкові та статистичні матеріали, результати вивчення практичної діяльності територіальних громад, які започаткували співробітництво територіальних громад в Закарпатській області, а також власний досвід дослідника.

**Достовірність і наукова новизна одержаних результатів, наукових положень, висновків та рекомендацій**, сформульованих у дисертації М.М.Сюська, забезпечується методологією наукового аналізу, яка базується на використанні широкого спектру філософських, загальнонаукових та спеціальних методів, обраних з урахуванням поставленої мети, визначених задач, об'єкта і предмета дослідження.

Наукова новизна отриманих результатів не викликає сумнівів, адже дисертаційне дослідження є одним із перших в Україні комплексним науковим дослідженням, що спрямоване на обґрунтування теоретико-методологічних основ правового регулювання співробітництва територіальних громад та підготовку рекомендацій щодо вдосконалення національного законодавства з цих питань.

Положення наукової новизни сформульовані достатньо чітко, є обґрунтованими, мають наукову і практичну значимість. Найбільш вагомими доцільно відзначити такі:

- положення про періодизацію розвитку співробітництва територіальних громад в Україні в залежності від рівня розвитку міжмуніципального співробітництва в конкретний період; виокремлено три періоди розвитку цього інституту: до 1990 року – період стихійного співробітництва, коли воно носило неформальний характер та не мало значного впливу на розвиток; 1990-2013 рр. – період становлення співробітництва, протягом якого відбулося становлення місцевого самоврядування в Україні, а також реалізовані перші проекти в рамках співробітництва територіальних громад; 2014 р. – наш час – період інституалізації співробітництва територіальних громад;

- обґрунтування щодо доцільності організації співробітництва територіальних громад шляхом утворення нової форми співробітництва – міжмуніципального об'єднання зі статусом окремої юридичної особи для спільного вирішення завдань, що становлять спільний інтерес як найбільш організаційно інтегровану форму співробітництва територіальних громад. Дана інституція повинна мати статус окремої юридичної особи, окремий бюджет та штат працівників, повноваження спільно розробляти стратегію розвитку та окремі види містобудівних документів, створювати орган управління для реалізації функцій, переданих громадами-учасниками;

- визначено характерні ознаки співробітництва територіальних громад, зокрема: суб'єкти співробітництва (територіальні громади) мають бути юридичними особами; суб'єктами співробітництва є дві або більше територіальних громад; територіальні громади не втрачають своєї самостійності після започаткування співробітництва; відносини співробітництва здійснюються на договірних засадах або шляхом створення інституції управління міжмуніципальним співробітництвом; наявна спільна ціль\цілі, для досягнення яких започатковується співробітництво; взаємна вигода суб'єктів співробітництва як важлива передумова для започаткування співробітництва; територіальні громади надають певні ресурси для налагодження ефективного співробітництва та досягнення спільних цілей;

- удосконалено визначення поняття «співробітництво територіальних громад» під яким слід розуміти особливу форму взаємодії громад, під час якої дві або більше територіальні громади, які мають статус юридичних осіб, погоджуються спільно працювати над будь-яким із визначених законом повноважень з метою отримання взаємної вигоди шляхом консолідації фінансових, кадрових та інших ресурсів зі збереженням самостійності суб'єктів співробітництва;

- висновки про те, що найбільш доцільною для впровадження є модель агломерації, яка буде утворюватися шляхом укладення відповідних договорів про створення агломерації, що у свою чергу дозволить зберегти діючу систему місцевого самоврядування в Україні, а саме: запропоновано утворити окремий орган управління агломерацією в статусі окремої юридичної особи, що дозволить значно ефективніше здійснювати адміністрування функцій, які були передані територіальними громадами відповідно до договору; передбачити можливість створення координуючого органу – ради агломерації, яка формуватиметься з представників кожної територіальної громади-члена агломерації та ухвалення статуту, який визначатиме повноваження такої ради;

**Оцінка змісту та завершеності дисертації.** Зміст дисертації повністю відповідає поставленій меті та предмету дослідження. Він передбачає аналіз як теоретичних проблем з теми дисертаційного дослідження на сучасному етапі, так і питань правозастосування. Загалом, дисертація характеризується ознакою єдності змісту.

Так, розділ 1 «Теоретико-методологічні засади співробітництва територіальних громад» складається з трьох підрозділів, у яких досліджуються історія розвитку співробітництва територіальних громад, наукові підходи щодо сутності співробітництва територіальних громад та запропоновано авторське визначення поняття «співробітництво територіальних громад», встановлено нормативно-правові засади співробітництва територіальних громад. Розділ 2 «Правові форми та процедура організації співробітництва територіальних громад» складається із двох підрозділів. Розділ присвячено аналізу форм та видів співробітництва територіальних громад, а також дослідженню правового регулювання організації співробітництва територіальних громад. Розділ 3. «Агломерація як особлива форма співробітництва територіальних громад» складається із двох підрозділів, в яких встановлено проблеми й перспективи запровадження співробітництва територіальних громад у формі агломерацій в Україні.

**Повнота викладення основних результатів дисертації в опублікованих працях.** Основні теоретичні висновки та практичні рекомендації, що містяться у дисертації, викладені у 1 підрозділі колективної монографії, п'яти публікаціях автора у наукових фахових виданнях України та зарубіжних науково-періодичних виданнях, трьох доповідях (виступах), що розміщені у матеріалах науково-практичних та міжнародних конференцій.

Зміст дисертаційної роботи висвітлений достатньо повно, виклад запропонованих в роботі положень базується на опрацюванні літературних джерел із проблематики дисертаційного дослідження.

Усі сформульовані в дисертації положення, висновки та пропозиції ґрунтуються на основі особистих досліджень автора. Автором для аргументації власних положень і висновків використовувалися напрацювання вітчизняних та зарубіжних учених, на які обов'язково робилися посилання.

Зміст автореферату Сюська М.М. ідентичний основним положенням дисертації. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до вимог, встановлених Міністерством освіти і науки України.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що вони становлять науково-теоретичний і практичний інтерес, а запропоновані висновки та пропозиції можна використовувати:

– у науково-дослідній діяльності, зокрема, для подальшого розвитку наук конституційного та муніципального права і як підґрунтя для подальшого наукового вирішення проблем правового регулювання організації співробітництва територіальних громад;

– у правотворчості – пропозиції та рекомендації, які сформульовані автором у результаті дослідження, можуть бути використані під час підготовки нормативно-правових актів з метою вдосконалення чинного законодавства зокрема, прийняття Закону України «Про міські агломерації», удосконалення Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про співробітництво територіальних громад», низки підзаконних нормативних актів, які визначають повноваження органів місцевого самоврядування;

– у правозастосовній сфері – результати дослідження можуть бути використані безпосередньо суб'єктами муніципальних правовідносин, органами виконавчої влади, а також у судовій практиці;

– у навчальному процесі – під час викладання курсу муніципального та конституційного права, підготовки навчально-методичних посібників, науково-практичних коментарів до чинного законодавства України, що стосуються відповідної проблематики

**Дискусійні положення та зауваження щодо дисертації.** Незважаючи на загальну позитивну оцінку дисертаційної роботи, як і будь-яке наукове дослідження, дисертація Сюська М.М. має певні дискусійні положення і окремі недоліки, які істотно не впливають на загальну позитивну оцінку

проведеного дисертаційного дослідження та спрямовані на підвищення його наукового рівня та ведення наукової дискусії.

1. На ст. 50 дисертаційного дослідження автор пропонує визнати територіальну громаду юридичною особою публічного права. Варто відмітити, що дана пропозиція є досить спірною з точки зору діючого законодавства України. Крім того, вона неодноразово критикувалася представниками як науки, так і органів влади. Зокрема, в умовах збройної зовнішньої агресії та нестабільності економіки, а також ще не завершеної реформи адміністративно-територіального устрою є серйозна загроза розбалансування всієї системи публічної влади в разі визнання територіальної громади юридичною особою публічного права. За таких умов країна стає вразливою для зовнішнього втручання та має ризики втрати балансу влади. З огляду на це, позиція автора щодо цього питання потребує більшої аргументації.
2. Автором запропоновано запровадити нову форму співробітництва – міжмуніципальне об'єднання зі статусом окремої юридичної особи для спільного вирішення завдань, що становлять спільний інтерес як найбільш організаційно інтегровану форму співробітництва територіальних громад (ст.121 дисертації). Дана інституція, за задумом дисертанта, повинна мати статус окремої юридичної особи, окремий бюджет та штат працівників, повноваження спільно розробляти стратегію розвитку та окремі види містобудівних документів, створювати орган управління для реалізації функцій, переданих громадами-учасниками. Ця пропозиція безумовно заслуговує на увагу, проте, доцільно було б більш широко розкрити правову природу запропонованого об'єднання, механізм його підзвітності, підконтрольності та відповідальності, порядок та підстави припинення діяльності такої організації.  
Аналогічне зауваження стосується пропозиції дисертанта щодо утворення координуючого органу агломерації – ради агломерації, де дискусійність підсилюється тим, що серед громад-членів агломерації як мінімум одна громада буде потужнішою, ніж решта.
3. На ст. 102 дисертації автор пропонує запровадити обов'язкове співробітництво територіальних громад у конкретно визначених сферах надання публічних послуг, надання яких не забезпечено на

території відповідної територіальної громади. Разом із тим, в підрозділі 1.2 автор зазначає, що одним із принципів співробітництва територіальних громад є принцип добровільності, що передбачає усвідомлену свободу вибору ініціатором співробітництва інших територіальних громад як партнерів майбутнього співробітництва. Принцип добровільності також передбачає, що співробітництво ґрунтується на вільній згоді територіальних громад – суб'єктів співробітництва започатковувати, здійснювати та припиняти відповідну співпрацю. Не зрозуміло, яким чином висунута пропозиція буде корелюватися із принципом добровільності, у разі її прийняття. Це потребує додаткового пояснення.

Наведені вище критичні зауваження та рекомендації стосуються дискусійних питань і не применшують значення отриманих в роботі висновків, не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження, яке має науково-теоретичне і практичне значення, містить наукові положення, що відзначаються корисністю для вирішення конкретного наукового завдання, сприяють з'ясуванню сутності та особливостей принципів розподілу повноважень публічної адміністрації.

**Загальний висновок.** Висловлені зауваження переважно носять характер запрошення до дискусії упродовж публічного захисту роботи і не змінюють загалом позитивної оцінки дисертаційного дослідження М.М.Сюська, яке є завершеною самостійною науковою працею в галузі правознавства та володіє рисами наукової новизни та практичної значущості.

Це дає підстави зробити загальний висновок про те, що дисертаційне дослідження «Правове регулювання співробітництва територіальних громад в Україні» за своїм науковим рівнем, актуальністю дослідження, практичним значенням, обсягом і оформленням виконане відповідно до вимог академічної доброчесності та чинного законодавства України, які висуваються до наукових досліджень, а її автор – Сюсько Микола Миколайович – заслуговує присудження йому наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право.

### **Офіційний опонент:**

Начальник управління єврорегіональної співпраці  
Закарпатської обласної державної адміністрації

к.ю.н. О.П. Білак