

ЗАТВЕРДЖУЮ:

Ректор ДВНЗ

«Ужгородський національний університет»

доктор медичних наук, професор

Володимир СМОЛАНКА

2023 року



ВИТЯГ

з протоколу № 1

міжкафедрального семінару юридичного факультету

від «18» грудня 2023 року

ПРИСУТНІ:

Лазур Я.В. – доктор юридичних наук, професор, декан юридичного факультету; Карабін Т.О. – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права; Бисага Ю.М. – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства; Рогач О.Я. – доктор юридичних наук, професор, проректор з науково-педагогічної роботи; Лазур Я.В. – доктор юридичних наук, професор, декан юридичного факультету; Савчин М.В. – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права; Греца С.М. – доктор юридичних наук, доцент кафедри конституційного права та порівняльного правознавства; Алмаші М.М. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права та порівняльного правознавства; Піфко О.О. – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри конституційного права та порівняльного правознавства; Берч В.В. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права та порівняльного правознавства; Фрідманський Р.М. – кандидат юридичних наук, професор, пррофесор кафедри конституційного права та порівняльного правознавства; Петрецька Н.І. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного права та порівняльного правознавства; Заборовський В.В. – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри цивільного права та процесу; Нечипорук Л.Д. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри цивільного права та процесу; Калинюк С.С. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри господарського права; Переш І.Є. – кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри теорії та історії держави і права; Бариська Я.О. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри теорії та історії держави і права; Ступник Я.В. – кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри кримінального права та процесу; Малеш П.В. – старший

лаборант кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права.

ПОРЯДОК ДЕННИЙ:

1. Обговорення дисертаційного дослідження докторанта кафедри конституційного права та порівняльного правознавства **Панчишина Руслана Ігоровича** на тему: **«Об'єднана територіальна громада як суб'єкт муніципально-правових відносин»**, яка виконана на кафедрі конституційного права та порівняльного правознавства ДВНЗ «Ужгородський національний університет», і подана на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право.

2. Рекомендація міжкафедрального семінару юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет» дисертаційного дослідження Р.І. Панчишина до захисту.

СЛУХАЛИ:

Доповідь Р.І. Панчишина про результати виконаного наукового дослідження. У своєму виступі доповідач ознайомив присутніх зі структурою дисертації, обґрунтував актуальність і доцільність обраної теми дослідження, виклав його основну мету та завдання, доповів про об'єкт, предмет і методи дослідження, наголосив на практичній цінності та значущості отриманих результатів, охарактеризував основні положення, що відображають наукову новизну та практичне значення результатів дослідження, виклав положення, які виносяться на захист. Після виступу Р.І. Панчишин відповів на запитання присутніх щодо змісту роботи.

ВИСТУПИЛИ:

Науковий консультант, доктор юридичних наук, професор Марцеляк Олег Володимирович розповів про хід виконання дисертаційного дослідження здобувачем. Професор Марцеляк О.В. зазначив, що Панчишин Руслан Ігорович протягом тривалого часу сумлінно здійснював фундаментальне комплексне дослідження проблематики, якісно, змістовно та ґрунтовно опрацьовував

кожний розділ роботи, наповнюючи його теоретичним і практичним змістом, а тема дослідження є безспірно актуальною.

Професор Марцеляк О.В. зауважив, що робота має теоретичну цінність, а також має практичні пропозиції, які можуть бути використані у правотворчій і нормотворчій діяльності органів державної влади. Також проф. Марцеляк О.В. зазначив, що дисертаційне дослідження є фундаментальним, ґрунтовним, комплексним, логічним, завершеним, відповідає всім вимогам, які представляються для такого виду робіт та рекомендував її до попереднього розгляду та захисту для здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук у спеціалізованій вченій раді.

Доктор юридичних наук, професор Я.В. Лазур схвально оцінив результати дослідження Панчишина Руслана Ігоровича та звернув увагу на фундаментальну теоретико-методологічну основу дисертаційного дослідження, а також на ґрунтовну нормативну базу дисертаційного дослідження, яку становлять міжнародні договори, нормативно-правові акти України та інших країн-учасниць ЄС, рішення Конституційного Суду України, міжнародних судових установ та організацій.

Професор Лазур Я.В. звернув увагу, що цінними для науки конституційного права є дослідження та розкриття особливостей реалізації функцій та повноважень об'єднаної територіальної громади в умовах дії правового режиму воєнного стану, якими є те, що у разі утворення Указом Президента України цивільних військових адміністрацій на рівні області, району або конкретного населеного пункту (села, селища, міста), до останньої повністю переходять повноваження, у тому числі делеговані, відповідної територіальної громади, районної або обласної ради, визначені ст. 4 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації»; однак, функціонування відповідних органів місцевого самоврядування, якщо дозволяє воєнна ситуація, не припиняється, а переходить у режим взаємодії з військовими адміністраціями.

Як підсумок, професор Лазур Я.В. висловив свою згоду з тим, що дисертацію Р.І. Панчишина можна рекомендувати до захисту на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук.

Бисага Ю.М., доктор юридичних наук, професор, у своєму виступі схвально оцінив результати дослідження Р.І. Панчишина та зазначив, що представлена дисертаційна робота є фундаментальним, самостійним завершеним науковим дослідженням. Вибір теми дисертації є цілком виправданим і з роками її актуальність все більше зростає. Чітке визначення мети та завдань дослідження разом із логічною та доцільною структурою дисертації дозволило дисертанту не тільки повністю розкрити тему, а й визначити нові підходи до вирішення ряду нагальних проблем у даній сфері.

На думку професора Ю.М. Бисаги, особливо цінними для науки конституційного права є положення, відповідно до якого органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи можуть нести муніципально-правову та інші види юридичної відповідальності (адміністративна, цивільна, майнова, кримінальна). Основними видами муніципально-правових санкцій є: дострокове припинення повноважень (відкликання), визнання неправомірними та скасування прийнятих рішень. Підставами застосування муніципально-правових санкцій є: порушення Конституції та/або законів України; невиконання або неналежне виконання обов'язків, покладених на відповідний орган місцевого самоврядування Конституцією та законами України; перевищення повноважень відповідними органами та їх посадовими тощо.

Підсумком виступу професора Ю.М. Бисаги стала рекомендація дисертації Р.І. Панчишина до захисту за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право.

Доктор юридичних наук, професор Белов Д.М. зазначив, що запропоноване на розгляд міжкафедрального семінару наукове дослідження вбачається фундаментальним, таким, що є істотним внеском в науку конституційного права. Професор Д.М. Белов підкреслив, що теоретичну і практичну цінність має розробка пропозицій щодо удосконалення правового регулювання окремих видів муніципально-правової відповідальності виборних осіб та органів місцевого самоврядування: 1) у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» уточнити процедуру дострокового відкликання сільських, селищних, міських голів, інших посадових осіб місцевого

самоврядування, крім депутатів місцевих рад; 2) у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» наділити територіальну громаду (об'єднану громаду) повноваженнями щодо тимчасового зупинення дії (накладення вето) рішення органу та посадової особи місцевого самоврядування з одночасним оскарженням його до суду та визначити процедуру такого зупинення; 3) ст. 37 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» доповнити такими підставами відкликання депутата місцевої ради: порушення вимог депутатської етики, визначених статтею 8 цього Закону; систематичне ухилення від обов'язку щодо підтримання зв'язку з виборцями, відповідною територіальною громадою (об'єднаною громадою).

Також професор Белов Д.М. наголосив, що дисертацію вирізняє ґрунтовність, логічність у викладені матеріалу, достовірність та новизна сформульованих автором висновків, практична цінність запропонованих пропозицій щодо внесення змін і доповнень до законодавства України. Професор Белов Д.М. висловив свою згоду з тим, що дисертацію Р.І. Панчишина можна рекомендувати до захисту на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук.

В процесі публічного обговорення дисертанту було задано низку питань щодо дисертаційного дослідження та його результатів.

1. Греца С.М., кандидат юридичних наук, доцент. Що Ви пропонуєте розуміти під поняттям «муніципально-правові відносини»?

Панчишин Р.І., дисертант. Дякую за ваше запитання. Муніципально-правові відносини – це особливий вид публічно-правових відносин, врегульованих нормами конституційного та муніципального права, обов'язковим суб'єктом яких є територіальна громада (об'єднана громада) або сформований нею представницький орган, та який виникає у сфері реалізації місцевого самоврядування, виконання завдань та функцій місцевого самоврядування та формування системи органів місцевого самоврядування з метою реалізації прав та інтересів членів відповідної громади та інтересів усієї громади.

2. Рогач О.Я., доктор юридичних наук, професор. Охарактеризуйте,

будь ласка, питання щодо віднесення до системи суб'єктів муніципально-правових відносин таких суб'єктів як народ України та Українська нація.

Панчишин Р.І., дисертант. Спірним у вітчизняній науці конституційного та муніципального права є питання щодо віднесення до системи суб'єктів муніципально-правових відносин таких суб'єктів, як: народ України, Українська нація, оскільки не можна дати однозначної відповіді про те, чи наділені ці суб'єкти муніципальною правосуб'єктністю та чи здатні вони мати конкретно визначені суб'єктивні муніципальні права та нести обов'язки, включаючи відповідальність за свою діяльність. Для внесення більшої ясності у це питання пропонується визнати зазначених суб'єктів учасниками муніципально-правових відносин на теоретико-концептуальному рівні, однак, у практичній площині слід визнати, що реалізація муніципальної правосуб'єктності цих суб'єктів можлива лише шляхом приєднання (інтеграції) відповідної частини народу України, Української нації до відповідної територіальної громади або об'єднаної територіальної громади.

3. Карабін Т.О., доктор юридичних наук, професор. Яким чином, на Ваш погляд, можна вирішити проблеми розмежування території функціонування об'єднаної територіальної громади?

Панчишин Р.І., дисертант. Дякую за ваше запитання. З метою вирішення проблеми розмежування території функціонування об'єднаної територіальної громади необхідне правове оформлення організації адміністративно-територіального устрою в Україні, для чого можна розглянути можливість: 1) у Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» чітко визначити статус адміністративно-територіальної одиниці кожного рівня; 2) у ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до принципів місцевого самоврядування віднести принцип виключності повноважень при вирішенні питань місцевого значення територіальної громади (об'єднаної громади) найнижчого рівня; 3) у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» навести критерії спільності інтересів територіальних громад (об'єднаних громад) району та області.

4. Ступник Я.В., кандидат юридичних наук. У роботі Ви зазначасте, що функції об'єднаної територіальної громади зводяться та обмежуються формуванням представницьких органів шляхом участі в місцевих виборах. Яким чином можна вирішити це питання?

Панчишин Р.І., дисертант. Дякую. В багатьох європейських країнах, як і в Україні, об'єднана територіальна громада є первинним та основним суб'єктом місцевого самоврядування, на яку покладається реалізація двох основних функцій – формування представницьких органів та здійснення контролю за їх діяльністю. При цьому формування представницьких органів не позбавляє права об'єднаної громади приймати безпосередню участь у вирішенні будь-яких питань місцевого значення через місцеві референдуми, загальні збори та інші форми безпосередньої демократії. Однак, на відміну від європейських держав, в Україні склалася негативна практика, відповідно до якої функції об'єднаної територіальної громади зводяться та обмежуються формуванням представницьких органів шляхом участі в місцевих виборах. Однією з причин такої ситуації є неврегульованість в національному законодавстві основних питань, пов'язаних з організацією та проведенням місцевого референдуму, який є формою безпосереднього вирішення питань місцевого значення об'єднаною територіальною громадою. Тож наразі виникає необхідність у прийнятті відповідного закону, згідно якого місцевий референдум може стати основною формою безпосередньої участі об'єднаної територіальної громади в реалізації функцій місцевого самоврядування.

5. Савчин М.В., доктор юридичних наук, професор. Які ключові проблеми становлення територіальної (об'єднаної) громади як спроможного суб'єкта муніципально-правових відносин Ви виокремлюєте?

Панчишин Р.І., дисертант. Дякую за питання. Головними проблемами становлення територіальної (об'єднаної) громади як спроможного суб'єкта муніципально-правових відносин є: 1) нерозробленість на законодавчому рівні механізмів забезпечення прямої участі об'єднаної територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування, зокрема, відсутність відповідальності за неврахування обов'язкових рішень громади під час прийняття нормативно-

правових актів органів державної влади та місцевого самоврядування; 2) пасивність та правовий нігілізм мешканців територіальної громади, що спричинене передусім невірою у можливостях реального впливу громади на публічне управління; 3) непослідовність прийняття деяких законодавчих актів у сфері об'єднання територіальних громад, механізація цього процесу без урахування особливостей та реальних потреб відповідних регіонів.

Узагальнюючи результати обговорення дисертаційного дослідження Панчишина Р.І., ухвалили прийняти висновок засідання міжкафедрального семінару юридичного факультету у такому вигляді:

ВИСНОВОК

по дисертації Панчишина Руслана Ігоровича на тему: «Об'єднана територіальна громада як суб'єкт муніципально-правових відносин», яка подана на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

Актуальність теми. У сучасних умовах становлення української державності одним із головних суб'єктів муніципально-правових відносин виступає об'єднана територіальна громада, утворена внаслідок здійснення муніципальної реформи. У межах провадження цієї реформи передбачається, зокрема виконати ряд завдань, головними серед яких є організація в Україні місцевого самоврядування, що здійснюватиметься на засадах, визначених Європейською хартією місцевого самоврядування, формування спроможного первинного суб'єкта місцевого самоврядування. З цією метою та на підставі застосування позитивного досвіду деяких європейських країн та інших розвинутих держав світу, в Україні обрано шлях укрупнення адміністративно-територіального поділу та об'єднання територіальних громад, оскільки на практиці це сприяє підвищенню їх фінансово-економічної, ресурсної та адміністративної спроможності.

Варто зауважити, що децентралізація не припиняється навіть в умовах дії правового режиму воєнного стану, а навпаки завдяки об'єднанню територіальних громад більшість з них довели свою спроможність та показали здатність до самоорганізації та, навіть, самостійного налагодження міжнародних зв'язків.

Водночас, необхідно зазначити, що у процесі здійснення муніципально-правової реформи та об'єднання територіальних громад, виникають ряд проблемних питань практичного та теоретико-методологічного характеру, які певним чином гальмують процес реформування. Вирішення цих питань потребує, крім іншого, проведення ґрунтовного науково-правового аналізу підстав, умов та порядку утворення суб'єкта муніципально-правових відносин, а також спроможного суб'єкта місцевого самоврядування – об'єднаної територіальної громади з метою розроблення конструктивних пропозицій щодо удосконалення законодавства у цій сфері.

Між тим, огляд наукової літератури свідчить, що дослідження означеної проблеми залишається епізодичним і неповним. Незважаючи на те що існує значна кількість наукових робіт, присвячених окремим питанням та аспектам організації та функціонування органів місцевого самоврядування та деяких інших суб'єктів муніципально-правових відносин, запропонована тема на рівні монографії не досліджувалась, у наявних наукових працях розглядалася фрагментарно.

Окремі питання проблеми муніципально-правових відносин досліджували такі науковці, як: Н. М. Альошина, О. В. Батанов, М. О. Баймуратов, Л. А. Білуха, О. Г. Лиска, Ю. Б. Молодожен, О. Ю. Мороз, Х. О. Патицька, І. Р. Тимечко та ін. Особливості правосуб'єктності об'єднаних територіальних громад розглядали, зокрема такі науковці, як: М. С. Гайдар, І. А. Галіахметов, П. М. Любченко, В. Ф. Погорілко, П. А. Трачук та ін. В окрему групу можна виділити наукові роботи, присвячені історико-правому аспекту становлення та розвитку муніципально-правових відносин та суб'єктів цих правовідносин, зокрема таких вчених, як: М. О. Баймуратов та В. А. Григор'єв, С. В. Кондратюк, Ю. О. Куц, В. В. Мамонова та О. К. Чаплигін, Х. М. Моряк-Протопопова та ін.

На цій підставі необхідно констатувати, що з огляду на те, що у вітчизняній науці конституційного права наявні певні прогалини у сфері дослідження конституційно-правового статусу об'єднаної територіальної громади як суб'єкта муніципально-правових відносин, а також, враховуючи недосконалість правового регулювання у цій сфері, виникає потреба у ґрунтовному науковому розробленні широкого кола питань практичного та теоретичного характеру щодо визначення конституційно-правового статусу об'єднаної територіальної громади як суб'єкта муніципально-правових відносин в Україні.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано відповідно до Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016-2020 рр., затверджених Постановою Загальних зборів Національної академії правових наук України від 03.03.2016 р., Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні, схваленого Постановою Верховної Ради України від 04.06.2015 р. №509-VIII.

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є визначення конституційно-правового статусу об'єднаної територіальної громади як суб'єкта муніципальних правовідносин, а також визначення шляхів підвищення ефективності муніципально-правової реформи в Україні.

Для досягнення поставленої мети в дисертації планується вирішити такі комплексні завдання:

- визначити поняття муніципально-правових відносин, а також поняття та ознак об'єднаної територіальної громади як суб'єкта таких відносин;
- виявити проблеми та недоліки сучасного етапу здійснення муніципально-правової реформи та становлення територіальної (об'єднаної) громади як спроможного суб'єкта муніципально-правових відносин;
- виділити переваги об'єднаної територіальної громади як результату реформування місцевого самоврядування;
- з'ясувати ознаки спроможності територіальної громади;
- систематизувати функції об'єднаної територіальної громади, поклавши в основу зміст відповідних функцій;

– виявити правову природу повноважень об'єднаної територіальної громади;

– охарактеризувати форми відносин вищих та центральних органів виконавчої влади з об'єднаною територіальною громадою та її представницькими органами;

– з'ясувати значення різних форм державної підтримки муніципально-правової реформи;

– виробити та обґрунтувати пропозиції щодо удосконалення правового регулювання гарантій місцевого самоврядування, у тому числі з урахуванням зарубіжного досвіду;

– розробити пропозиції щодо способів конституювання муніципально-правової реформи в Україні.

Об'єктом дисертаційного дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі здійснення муніципальної реформи та формування спроможної територіальної громади.

Предметом дослідження є об'єднана територіальна громада як суб'єкт муніципально-правової реформи.

Методи дослідження. Методологічною основою проведеного дослідження є загальнотеоретичні, спеціальні та міжгалузеві методи наукового пізнання, застосування яких зумовлюється системним підходом, що дало можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту та юридичної форми. Так, за допомогою гносеологічного методу дослідження було з'ясовано поняття та ознаки об'єднаної територіальної громади як суб'єкта муніципально-правових відносин, особливості здійснення муніципальної реформи в Україні, а також конституційно-правову природу суб'єктів муніципальних правовідносин (параграфи 1.1, 1.2, 2.4, 4.1 та 4.3). Історико-правовий метод дав змогу розробити періодизацію становлення та розвитку місцевого самоврядування (параграф 2.1). Завдяки аналітичним методам було визначено особливості об'єднання територіальних громад, а також принципів та гарантій такого об'єднання (параграфи 2.3, 2.5, 4.2 та 2.6). Структурно-функціональний аналіз дав можливість визначити відповідність нормативно-правових актів у сфері

регулювання муніципальної реформи реальним суспільним відносинам у цій сфері (параграфи 2.2 та 2.7). Порівняльно-правовий метод покладено в основу аналізу зарубіжного досвіду у сфері здійснення муніципальної реформи та організації місцевого самоврядування (параграф 5.3). Метод статистичного аналізу було використано під час роботи з офіційно-статистичними матеріалами, звітами щодо результатів здійснення муніципальної реформи та об'єднання територіальних громад, а також результатами соціологічних досліджень (параграфи 2.3, 2.4 та 3.1). Використання індуктивного методу дало змогу підтвердити висновок про необхідність удосконалення конституційного законодавства у сфері регулювання статусу об'єднаної територіальної громади (параграфи 5.1 та 5.2). Метод типологізації покладено в основу розроблення класифікацій функцій та видів муніципально-правової відповідальності об'єднаних територіальних громад (параграфи 3.1-3.3). У процесі визначення перспективних напрямів подальшого здійснення муніципальної реформи, а також розроблення пропозицій щодо вдосконалення конституційного законодавства були застосовані методи правового моделювання та прогнозування (параграфи 5.1-5.3).

Науково-теоретичне підґрунтя для виконання дисертації склали наукові праці вчених у галузі загальної теорії держави й права, конституційного права, адміністративного права, міжнародного права, порівняльного правознавства, інших галузевих правових наук, соціології, політології, філософії тощо.

Нормативну базу дослідження становлять нормативно-правові акти України та зарубіжних країн, міжнародні договори.

Емпіричною базою дослідження є матеріали судової практики, звіти органів державної влади, офіційні статистичні дані з досліджуваної проблематики.

Наукова новизна одержаних результатів зумовлена тим, що робота є одним із перших комплексних досліджень конституційно-правового статусу об'єднаної територіальної громади як суб'єкта муніципальних правовідносин. До найбільш значущих результатів дослідження належать такі:

уперше:

– визначено особливості (ознаки) об'єднаної територіальної громади, що виділяють її серед інших суб'єктів муніципально-правових відносин, зокрема територіальної громади, що існує в силу конституційного визнання, а не як результат реформи у сфері децентралізації, а саме: 1) її первинним суб'єктом є територіальна громада сусідніх сіл, селища або міста, які у встановленому порядку прийняли рішення про об'єднання (приєднання); 2) її правосуб'єктність має не природне (конституційне) походження, а являє собою інтеграцію правосуб'єктностей ординарних територіальних громад сусідніх сіл, селища або міста, внаслідок чого підвищується спроможність територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення; 3) у процесі об'єднання не відбувається утворення нової громади, оскільки члени територіальних громад, що об'єдналися, зберігають за собою право вільного виходу із об'єднання;

– з'ясовано правову природу повноважень об'єднаної територіальної громади, яка виражається у тому, що місцева публічна влада, якою наділена громада для виконання завдань місцевого самоврядування та яка лежить в основі таких повноважень, гарантована Конституцією України, Європейською Хартією місцевого самоврядування, тобто має установчий природний характер та не може обмежуватися або зазнавати втручання зі сторони держави в особі її органів;

– з метою вдосконалення правового регулювання гарантій місцевого самоврядування запропоновано внести такі зміни й доповнення до законодавства України: закріпити у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» право територіальної (об'єднаної) громади звертатися до судів всіх юрисдикцій через представників з метою захисту прав та законних інтересів громади; у ст. 19 Кодексу адміністративного судочинства України визначити право органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також право громади (об'єднаної) громади через своїх представників звертатися до адміністративних судів для захисту прав та інтересів громади у правовідносинах з органами державної влади та/або з іншими органами місцевого самоврядування;

– визначено особливості реалізації функцій та повноважень об'єднаної територіальної громади в умовах дії правового режиму воєнного стану, яка полягає у тому, що в разі утворення Указом Президента України цивільних військових адміністрацій на рівні області, району або конкретного населеного пункту (села, селища, міста), до останньої повністю переходять повноваження, у тому числі делеговані, відповідної територіальної громади, районної або обласної ради, визначені ст. 4 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації»; однак, функціонування відповідних органів місцевого самоврядування, якщо дозволяє воєнна ситуація, не припиняється, а переходить у режим взаємодії з військовими адміністраціями;

удосконалено:

– дефініцію поняття муніципально-правових відносин, які пропонується розуміти, як особливий вид правовідносин, врегульованих нормами муніципального права, обов'язковим суб'єктам яких є територіальна громада (об'єднана громада) або сформований нею представницький орган, та який виникає у сфері реалізації місцевого самоврядування, виконання завдань та функцій місцевого самоврядування та формування системи органів місцевого самоврядування з метою реалізації прав та інтересів членів відповідної громади та інтересів усієї громади;

– історико-правову періодизацію розвитку місцевого самоврядування, яка включає п'ять етапів: 1) період Київської Русі – IX-XII ст.ст.; 2) період європеїзації українських земель (поширення Магдебурзького права – XIII-XV ст.ст.); 3) період національного самовизначення та запровадження державотворчих традицій (період Запорізької Січі та Гетьманської держави – XVI-XVII ст.ст.); 4) період занепаду місцевого самоврядування, який включає два історичних етапи: перебування українських земель у складі Російської, Австро-Угорської імперій та Польщі – XVIII-XX ст.ст.; 5) сучасний період (після проголошення незалежності України – з 1991 р. по теперішній час);

– науковий підхід до визначення переваг об'єднаної територіальної громади, утвореної у результаті реформування місцевого самоврядування: 1) в результаті об'єднання територіальних громад збільшується обсяг їх

фінансування, зміцнюється їх організаційний та кадровий потенціал, що в свою чергу виступає важливим чинником спроможності, тобто отримання реальної можливості для реалізації своїх повноважень; 2) створення спроможних територіальних громад є платформою для децентралізації влади, внаслідок якої органи місцевого самоврядування отримують реальну владу на місцях; 3) в кінцевому підсумку ефективна організація місцевого самоврядування є необхідною умовою для подальшої демократизації суспільства та державних інститутів, розвитку прямої демократії на місцевому рівні тощо;

– визначення поняття спроможності об'єднаної територіальної громади як забезпеченої міжнародним правом, Конституцією та законами України фінансової, адміністративно-територіальної, ресурсної, організаційно-інституційної, законодавчої, міжмуніципальної можливості та здатності об'єднаної територіальної громади та утворених нею органів самостійно вирішувати питання місцевого значення, надавати якісні адміністративні послуги членам громади, задовольняти інші потреби об'єднаної територіальної громади;

– класифікацію функцій об'єднаної територіальної громади, в основу якої покладено їх системну спрямованість: 1) установча функція; 2) управлінська функція; 3) правотворча функція; 4) дорадчо-консультативна функція; 5) захисна функція; 6) контрольна функція; 7) функція взаємодії з іншими територіальними громадами (об'єднаними громадами), іншими суб'єктами муніципально-правових відносин, включаючи органи державної влади;

– систематизацію видів відносин органів державної виконавчої влади з об'єднаною територіальною громадою та її представницькими органами: 1) здійснення державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування під час реалізації останніми як представницькими органами об'єднаної територіальної громади делегованих повноважень; 2) методичне та інформаційне забезпечення функціонування об'єднаних територіальних громад; 3) участь територіальних громад (об'єднаних громад) безпосередньо та через інститути громадянського суспільства у прийнятті державних рішень;

– узагальнення підстав та видів муніципально-правової відповідальності органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, зокрема до муніципально-правових санкцій віднесено: дострокове припинення повноважень (відкликання), визнання неправомірними та скасування прийнятих рішень; підставами застосування муніципально-правових санкцій є: порушення Конституції та/або законів України; невиконання або неналежне виконання обов'язків, покладених на відповідний орган місцевого самоврядування Конституцією та законами України; перевищення повноважень відповідними органами та їх посадовими тощо;

– науковий підхід до визначення пріоритетних напрямів взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади залежно від предметної сфери: 1) формування та реалізація державної регіональної політики; 2) взаємодія у сфері прийняття та реалізації регуляторних актів; 3) взаємодія у сфері землеустрою та прийняття (розроблення, затвердження, погодження) документації із землеустрою; 4) взаємодія у сфері благоустрою населених пунктів, містобудування та планування територій тощо; 5) взаємодія у сфері оборони щодо організації добровільних формувань територіальних громад, організації мобілізаційної підготовки тощо;

– класифікацію форм взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади, до яких віднесено: утворення спільних робочих груп щодо розробки проектів документів державної регіональної політики; організація та проведення спільних засідань представників відповідних органів з метою узгодження змісту актів державного регіонального розвитку; організація та проведення громадських слухань, консультацій з територіальною громадою щодо визначення напрямів регіонального розвитку тощо;

– пропозиції щодо конституювання муніципальної реформи, для чого в Основному Законі держави запропоновано закріпити такі головні питання у

сфер організації та здійснення місцевого самоврядування в Україні:

- 1) удосконалення організації адміністративно-територіального устрою України;
- 2) засади організації місцевого самоврядування та діяльності органів місцевого самоврядування, інших форм самоорганізації населення;
- 3) форми взаємодії територіальної громади, органів місцевого самоврядування з місцевими органами державної влади; засади та форми здійснення державного контролю за органами місцевого самоврядування;
- 4) повноваження територіальних громад, фінансова та матеріальна основи організації та діяльності територіальних громад та органів місцевого самоврядування тощо;

отримали подальший розвиток:

– теоретичні розробки щодо виокремлення проблем здійснення реформи місцевого самоврядування, до яких віднесено: 1) неурегульованість деяких процедур та етапів реалізації реформи (порядку проведення місцевих референдумів, чітких строків призначення перших, проміжних місцевих виборів тощо); 2) відсутність належних організаційних умов для подальшого провадження реформи (не створено реєстр угод про співробітництво територіальних громад); 3) значні руйнування та пошкодження об'єктів житлового фонду, громадської забудови та інфраструктури окремих населених пунктів тощо;

– підхід до запровадження в Україні агломерації, як більш тісної та сутнісно більш глибокої взаємодії між територіальними громадами міст, спрямованої на вирішення нагальних проблем місцевого значення (наприклад, ремонт доріг, утилізація відходів, благоустрій територій спільного користування, утворення спільних комунальних підприємств тощо), а також утворених з метою забезпечення перспективного розвитку територій (наприклад, утворення спільних комунальних підприємств з метою залучення інвестицій на реалізацію глобальних завдань розвитку територій тощо);

– ідеї про удосконалення правового регулювання окремих видів муніципально-правової відповідальності виборних осіб та органів місцевого самоврядування у такий спосіб: 1) у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» уточнити процедуру дострокового відкликання сільських, селищних, міських голів, інших посадових осіб місцевого самоврядування, крім депутатів місцевих рад; 2) у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» наділити територіальну громаду (об'єднану громаду) повноваженнями щодо тимчасового зупинення дії (накладення вето) рішення органу та посадової особи місцевого самоврядування з одночасним оскарженням його до суду та визначити процедуру такого зупинення; 3) ст. 37 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» доповнити такими підставами відкликання депутата місцевої ради: порушення вимог депутатської етики, визначених статтею 8 цього Закону; систематичне ухилення від обов'язку щодо підтримання зв'язку з виборцями, відповідною територіальною громадою (об'єднаною громадою);

- практичні рекомендації щодо підвищення ефективності здійснення муніципальної реформи на основі зарубіжного досвіду у цій сфері, а саме – шляхом: закріплення основних принципів організації та здійснення місцевого самоврядування, визначених в Європейській хартії місцевого самоврядування, у конституціях відповідних держав; формування адміністративно-територіального устрою таким чином, щоб утворені громади мали реальну спроможність виконувати покладені на них завдання, та з урахуванням думки громади, історичних та культурних зв'язків, господарської доцільності; наділення представників громад можливістю безпосередньої участі у законотворчому процесі через представницький орган, у якому адміністративно-територіальні одиниці мають не відповідну частину голосів залежно від розміру одиниці тощо.

Практичне значення одержаних результатів. Розроблені автором концептуальні положення можуть бути використані в процесі подальшого дослідження проблем науки конституційного права та суміжних галузей права. Викладені в дисертаційному дослідженні висновки й пропозиції можуть бути використані в:

– *науково-дослідній діяльності* – для подальшого опрацювання проблемних питань у сфері здійснення муніципальної реформи та об'єднання територіальних громад;

– *правотворчості* – під час вдосконалення чинного конституційного законодавства, яке регулює правовий статус об'єднання територіальних громад та організації місцевого самоврядування в Україні тощо;

– *правозастосовній діяльності* – з метою вдосконалення практики застосування конституційного законодавства України, вирішення спірних питань у сфері здійснення муніципальної реформи та процесу об'єднання територіальних громад та ін.;

– *навчальному процесі* – під час підготовки підручників і навчальних посібників із дисциплін «Конституційне право України», «Порівняльне конституційне право», «Конституційне право зарубіжних країн», «Муніципальне право України», «Виборче право України» тощо. Висновки та пропозиції дисертації також можуть бути використані для вдосконалення навчальних програм перспективного й поточного характеру, навчальних і тематичних планів із наведених дисциплін.

Практична цінність результатів дисертаційного дослідження для правотворчої та правозастосовної роботи підтверджена

Результати дисертаційного дослідження впроваджено в навчальні процеси юридичних факультетів.

Особистий внесок здобувача. Висновки та пропозиції, що становлять наукову новизну дисертації, розроблені автором самостійно. Для обґрунтування деяких висновків використовувались праці інших учених, на які обов'язково зроблено посилання. Наукові ідеї та розробки, що належать авторам праць,

опублікованих у співавторстві з дисертантом, у дисертації не використовувались.

Апробація результатів дисертації. Підсумки роботи загалом, одержані узагальнення та висновки були оприлюднені дисертантом на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях. Серед них – Науково-практична конференція (29-30 грудня 2017 року, м. Одеса), Міжнародна науково-практична конференція «Муніципальна реформа в контексті Євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості» (2017 рік, м. Київ), Науково-практична конференція «Реформа місцевого самоврядування в Україні: сучасні тенденції та виклики» (2018 рік, м. Львів), Наукова конференція «Юридичні науки: Історія, сучасний стан та перспективи досліджень» (11-12 травня 2018 року, м. Київ), Наукова конференція «Закарпатські правові читання» (19-21 квітня 2018 року, м. Ужгород), Наукова конференція «Треті таврійські юридичні наукові читання» (18-19 травня 2018 року, м. Київ), Наукова конференція «Фіскальна політика: теоретичні та практичні аспекти юридичної науки» (23 листопада 2018 року, м. Ірпінь), Наукова конференція «Публічне право України: пошук оптимальних моделей правового регулювання» (9-10 листопада 2018 року, м. Київ), Наукова конференція «Юридична наука в 21 столітті: перспективи та пріоритетні напрями досліджень» (11-12 травня 2018 року, м. Запоріжжя), Наукова конференція «Людина і закон: публічно-правовий вимір» (5-6 жовтня 2018 року, м. Дніпро), Наукова конференція «Правове регулювання суспільних відносин: перспективні напрями на шляху до сталого розвитку» (12-13 жовтня 2018 року, м. Київ), Наукова конференція «Децентралізація влади в Україні: перші кроки та перспективи подальшого конституційного забезпечення» (4 червня 2019 року, м. Київ), Наукова конференція «Муніципальна реформа в контексті Євроінтеграції України» (2020 рік, м. Київ), Наукова конференція «Децентралізація публічної влади в Україні. Здобутки, проблеми та перспективи» (2021 рік, м. Львів), Наукова конференція «Конституція України: ціннісний вимір 25-річного досвіду державотворення та правоутворення» (2021 рік, м. Київ).

Публікації. Основні положення та висновки дисертації викладено в 42 наукових працях, зокрема в індивідуальній монографії, у розділі колективної монографії, у 23 статтях, що опубліковані у фахових виданнях України, наукових періодичних виданнях інших держав і наукових періодичних вітчизняних виданнях, що включені до міжнародних наукометричних баз даних, 3 статтях у зарубіжних виданнях, внесених до міжнародних наукометричних баз даних (Scopus/ Web of Science); у 14 тезах доповідей на конференціях. Структура й обсяг роботи зумовлена метою й завданнями дослідження та складається з вступу, п'яти розділів, що містять двадцять один підрозділ, висновків до кожного розділу та загальних висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 442 сторінки, з яких основного тексту – 354 сторінки. Список використаних джерел налічує 545 найменувань і становить 58 сторінок.

ПОСТАНОВА МІЖКАФЕДРАЛЬНОГО СЕМІНАРУ:

1. За актуальністю, ступенем новизни, обґрунтованості, науковою та практичною цінністю здобутих результатів дисертація **Панчишина Руслана Ігоровича** відповідає вимогам п.7 та п.9 Порядку присудження та позбавлення наукового ступеня доктора наук, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17.11.2021 року № 1197.

2. Висновок щодо дисертації **Панчишина Руслана Ігоровича** на тему: **«Об'єднана територіальна громада як суб'єкт муніципально-правових відносин»** затвердити.

3. Зміст дисертації **Панчишина Руслана Ігоровича** на тему: **«Об'єднана територіальна громада як суб'єкт муніципально-правових відносин»**, представленої на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук, відповідає спеціальності 12.00.02 – «конституційне право; муніципальне право».

4. Рекомендувати названу дисертацію на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук до розгляду у спеціалізованій вченій раді.

Підсумки голосування:

«за» – 19;

«проти» – 0;

«утрималися» – 0.

Голова засідання,
доктор юридичних наук, професор,
декан юридичного факультету
ДВНЗ «УжНУ»

Ярослав ЛАЗУР

Секретар засідання,
старший лаборант кафедри
адміністративного, фінансового
та інформаційного права
юридичного факультету
ДВНЗ «УжНУ»

Поліна МАЛЕШ