

До спеціалізованої вченої ради Д 26.062.21  
в Національному авіаційному університеті  
Міністерства освіти і науки України

## ВІДГУК

**Опонента – доктора юридичних наук, професора  
Ленгер Яни Іванівни на дисертацію Панчишина Руслана  
Ігоровича на тему «Об'єднана територіальна громада як  
суб'єкт муніципально-правових відносин», поданої на  
здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за  
спеціальністю 12.00.02 – конституційне право;  
муніципальне право.**

На основі вивчення дисертації, реферату і праць, що були опубліковані за темою дисертації, було встановлене наступне.

**Актуальність теми дисертаційної роботи.** Дисертаційне дослідження Панчишина Руслана Ігоровича на тему «Об'єднана територіальна громада як суб'єкт муніципально-правових відносин» присвячено науково-методологічним, правовим і практичним проблемам визначення конституційно-правового статусу об'єднаної територіальної громади як суб'єкта муніципально-правових відносин.

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 країни та інших розвинутих держав світу, в Україні обрано шлях укрупнення адміністративно-територіального поділу та об'єднання територіальних

by Д 26.062.21/36  
25.03.24

громад, оскільки на практиці це сприяє підвищенню їх фінансово-економічної, ресурсної та адміністративної спроможності.

У дисертаційному дослідженні автор цілком вірно зазначив, 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.

Р. І. Панчишин обрав об'єктом свого дослідження суспільні відносини, що виникають у процесі здійснення муніципальної реформи та формування спроможної територіальної громади. На підставі цього метою дисертаційного дослідження є визначення конституційно-правового статусу об'єднаної територіальної громади як суб'єкта муніципальних правовідносин, а також визначенню шляхів підвищення ефективності муніципально-правової реформи в Україні.

У зв'язку з цим можна зробити висновок про обґрунтованість та безумовну актуальність теми дослідження, обраної дисертантом.

**Зв'язок дисертаційної роботи з науковими планами і темами.** Дисертаційне дослідження Р. І. Панчишина проведене відповідно до Пріоритетних напрямків розвитку правової науки на 2016-2020 роки, затверджених Постановою Загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 року, Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні, схваленого Постановою Верховної Ради України від 04.06.2015 року № 509-VIII.



**Мета та завдання дисертаційної роботи.** Дисертаційне дослідження Панчишина Руслана Ігоровича, що представлено до захисту має на меті визначення конституційно-правового статусу об'єднаної територіальної громади як суб'єкта муніципальних правовідносин, а також визначення шляхів підвищення ефективності муніципально-правової реформи в Україні.

Досягнення вказаної мети обумовлює постановку автором дисертаційного дослідження цілого ряду теоретичних та прикладних завдань, а також напрацювання та перевірку робочих гіпотез, в тому числі через: визначення поняття муніципально-правових відносин, поняття та ознак об'єднаної територіальної громади як суб'єкта таких відносин; дослідження генезису розвитку місцевого самоврядування на території України; виявлення проблем та недоліків сучасного етапу здійснення муніципально-правової реформи та становлення територіальної (об'єднаної) громади як спроможного суб'єкта муніципально-правових відносин; виділення переваг об'єднаної територіальної громади як результату реформування місцевого самоврядування; з'ясування ознак спроможності територіальної громади; систематизацію функції об'єднаної територіальної громади; виявлення правової природи повноважень об'єднаної територіальної громади; визначення видів муніципально-правової відповідальності органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб; характеристику форм відносин вищих та центральних органів виконавчої влади з об'єднаною територіальною громадою та її представницькими органами; з'ясування значення різних форм державної підтримки муніципально-правової реформи; вироблення та обґрунтування пропозицій щодо удосконалення правового регулювання гарантій місцевого самоврядування та окремих видів муніципально-правової відповідальності виборних осіб та органів місцевого самоврядування, у тому числі з урахуванням зарубіжного досвіду; розроблення пропозиції щодо способів конституювання муніципально-



правової реформи в Україні.

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 історико-правову періодизацію 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).

**Структура дослідження.** Про системність дисертаційного дослідження та його логічну послідовність свідчить структура дисертації, що 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. Також дисертація містить додатки.

Представлене дослідження характеризується цілісністю й логічною послідовністю, є таким, що відображає загальне бачення досліджуваної автором проблеми.

Усі розділи, підрозділи та інші структурні частини роботи підпорядковані одній, чітко визначеній меті, яка деталізується конкретними завданнями, які поставив перед собою дисертант.

З урахуванням об'єкту і предмету дослідження для досягнення його мети, дисертант сформулював 12 завдань, що й обумовили структуру роботи та надали можливість дійти системних висновків при визначенні результатів і обґрунтуванні низки нових положень, які мають важливе значення для науки і практики конституційного права.

**Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків, рекомендацій, сформульованих у дисертації.** Наукові положення, висновки та рекомендації, сформульовані в дисертаційному дослідженні є аргументованими. Усі розділи, підрозділи та інші структурні частини роботи підпорядковані одній, чітко визначеній меті, що деталізується конкретними завданнями, які поставив перед собою дисертант. Структура роботи відповідає меті та завданням дослідження, дозволяє здійснити теоретичне

узагальнення і вирішення наукової проблеми, яку дисертант поставив перед собою.

Структура дисертації, яка характеризується цілісністю й логічною послідовністю, свідчить про системність представленого дослідження.

Розділ перший дисертант присвятив дослідженню загальних засад щодо визначення конституційної природи об'єднання територіальної громади як основного суб'єкта муніципально-правових відносин, зокрема Руслан Ігорович констатує, що об'єднана територіальна громада у силу природних, політичних, соціально-економічних та організаційно-правових підстав стає спроможним суб'єктом муніципальних правовідносин, який з метою виконання завдань місцевого самоврядування наділений локальною публічною владою, гарантованою 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. Дисертант визначає муніципально-правові відносини в якості особливого виду правовідносин, що врегульовані 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.

Значну увагу в своєму дослідженні Панчишин Р. І. присвятив класифікації суб'єктів муніципально-правових відносин та з'ясуванню місця об'єднаної територіальної громади серед цих суб'єктів.

Розділ другий справедливо присвячений дослідженню історико-правовому розвитку місцевого самоврядування та формування об'єднаної територіальної громади. Зокрема, дисертантом, констатовано, що після проголошення незалежності в Україні реформа місцевого самоврядування проведена у декілька етапів, останній з яких розпочався в межах



конституційної реформи децентралізації влади в 2015 році та триває досі. Обґрунтовано, що держава, намагаючись зміцнити фінансову та інституційну спроможність територіальної громади, суттєво розширила повноваження об'єднаних територіальних громад на місцях, однак, для остаточного законодавчого оформлення результатів реформи необхідне внесення відповідних змін до Конституції України, розроблення окремих інституційних та організаційних заходів.

В продовження, Панчишин Р. І. визначає, що проблемами на які варто звернути увагу є: неурегульованість деяких процедур та етапів реалізації реформи (порядку проведення місцевих референдумів, чітких строків призначення перших, проміжних місцевих виборів тощо); відсутність належних організаційних умов для подальшого провадження реформи (не створено реєстр угод про співробітництво територіальних громад); диспропорційність виділених коштів та покладеного на об'єднанні територіальні громадами фінансового тягарю по утриманню територій тощо.

В своєму дисертаційному дослідженні автор аргументує, що створення об'єднаних територіальних громад дасть змогу суттєво підвищити фінансовий, кадровий та інший ресурсний потенціал місцевого населення, сприятиме утворенню ним дійсно спроможних органів місцевого самоврядування, які матимуть не тільки гарантовану державою можливість, але і реальну здатність вирішувати питання місцевого значення.

На підставі виокремлених критеріїв сформульовано 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.

Дисертантом запропоновано для удосконалення системи принципів



об'єднання територіальних громад доповнити ст. 2 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» такими принципами, як: верховенство права, демократизації, захисту територіальних громад від надмірного втручання зі сторони держави у процесі об'єднання, обґрунтованої доцільності об'єднання територіальних громад.

Третій розділ дисертаційного дослідження розкриває питання щодо функцій та повноважень об'єднаної територіальної громади.

Автором влучно запропоновано, в основу систематизації функцій об'єднаної територіальної громади покласти зміст відповідних функцій, тобто їх системну спрямованість, на підставі чого виокремлено наступні види функцій об'єднаної територіальної громади: установча функція; управлінська функція; правотворча функція; дорадчо-консультативна функція; захисна функція; контрольна функція; функція взаємодії з іншими територіальними громадами (об'єднаними громадами), іншими суб'єктами муніципально-правових відносин, включаючи органи державної влади; функція у сфері оборони та захисту територіальної цілісності, включаючи формування добровольчих формувань територіальних громад, організацію цивільної складової територіальної оборони та ін. Крім того дисертант аргументовано звертає увагу на те, що юридична природа відповідальності органів місцевого самоврядування перед територіальною (об'єднаною) громадою обумовлена тим, що остання уповноважує відповідні органи місцевого самоврядування та обраних посадових осіб (сільського, селищного, міського голови) на виконання функцій місцевого самоврядування, розпорядження та управління від її імені комунальним майном, землями, фінансовими та природними ресурсами, приймати рішення у сфері забудови та розвитку територій тощо.

У розділі четвертому Руслан Ігорович визначає правові засади участі об'єднаної територіальної громади в муніципально-правових відносинах, правові засади взаємодії об'єднаної територіальної громади з вищими та центральними органами державної влади та форми такої. В результаті



проведеного дослідження сформульовано дефініцію поняття взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади як особливого виду управлінських правовідносин, у які відповідні органи вступають з метою реалізації спільних цілей та завдань у сфері муніципального управління на засадах рівності та оптимального співвідношення інтересів та які виражаються у координації та узгоджені дій учасників цих відносин, а також поєднанні ресурсів.

Дуже актуальною є аргументація того, що у період дії правового режиму воєнного стану та під час повоєнної відбудови важливими є такі форми взаємодії: у сфері оборони щодо організації добровільних формувань територіальних громад, організації мобілізаційної підготовки; у сфері відновлення де окупованих територій та територій, що постраждали від бойових дій.

Грунтовний аналіз чинного законодавства дозволив дисертанту розробити пропозиції щодо розвитку безпосередніх форм місцевої демократії у правовідносинах взаємодії об'єднаної територіальної громади зі своїми членами – громадянами та юридичними особами шляхом популяризації, заохочення активної громадської позиції на місцевому рівні у спосіб, зокрема, організації та проведення інформаційно-просвітницьких та роз'яснювальних заходів серед населення та представників місцевої влади (тренінгів, семінарів, круглих столів тощо), підвищення відповідальності представників місцевої влади (органів місцевого самоврядування) за невиконання рішень та завдань поставлених громадою перед місцевою владою, підвищення прозорості місцевої бюджетної політики (запровадження періодичної фінансової звітності органів місцевого самоврядування) тощо.

Розділ п'ятий логічно містить узагальненні пропозиції щодо удосконалення законодавства у сфері регулювання конституційно-правового статусу об'єднаної територіальної громади як суб'єкта муніципально-правових відносин. Дисертант вміло виокремив такі проблеми становлення



об'єднаної територіальної громади як суб'єкта муніципально-правових відносин, як: 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; пасивність та правовий нігілізм мешканців територіальної громади, що спричинене передусім невірою у можливостях реального впливу громади на публічне управління; непослідовність прийняття деяких законодавчих актів у сфері об'єднання територіальних громад, механізація цього процесу без урахування особливостей та реальних потреб відповідних регіонів.

Дисертант Руслан Ігорович професійно обґрунтував доцільність розширення повноважень об'єднаної територіальної громади та сформованих нею органів місцевого самоврядування у таких сферах: земельних відносини щодо розпорядження деякими категоріями земель державної власності, що розміщені на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці; надання адміністративних послуг щодо вирішення питань про надання дозвільних документів на зайняття окремими видами господарської діяльності, а також про оформлення містобудівної документації та вирішення інших питань у цій сфері; формування муніципальних правоохоронних органів, зокрема, муніципальної поліції, громадської охорони та ін.

Вищезазначене свідчить про логічну послідовність дисертаційного дослідження Панчишина Руслана Ігоровича, використання в процесі дослідницької роботи принципу викладу матеріалу від загального до конкретного.

**Наукова новизна результатів дисертаційного дослідження.** Результатам дисертаційного дослідження Р. І. Панчишина притаманний належний рівень наукової новизни, при цьому положення з різним ступенем наукової новизни містяться в кожному з розділів дисертації.



Переходячи до оцінки новизни викладених у дисертації основних положень, а також висновків та пропозицій слід відзначити, що у дослідженні автором поставлено перед собою нерозроблені раніше задачі, розв'язання яких дозволило одержати нові наукові результати і виробити ряд пропозицій. Автором на основі опрацювання значного обсягу наукового та практичного матеріалу сформульовано низку висновків, які мають наукову новизну та належним чином обґрунтовані.

Зокрема, наукову та практичну новизну мають такі висновки та пропозиції Р. І. Панчишина, що сформульовані вперше, як:

- визначення особливостей (ознак) об'єднаної територіальної громади, що виділяють її серед інших суб'єктів муніципальних правовідносин, 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 утворюється нової громади, оскільки члени територіальних громад, що об'єдналися, зберігають за собою право свobodного виходу із об'єднання;

- з'ясування правової природи 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;



- пропозиції внесення змін й доповнень 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;

- визначення 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.

Отримані під час написання дисертаційної роботи висновки є обґрунтованими, сформульовані положення базуються на вагомому емпіричному матеріалі. Опрацьована значна кількість наукових робіт з обраної теми, а також великий масив нормативно-правових джерел, що забезпечило високий науковий рівень даного дисертаційного дослідження.

Практичне значення одержаних Р. І. Панчишиним результатів визначається їх спрямованістю на розв'язання актуальних 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; у правотворчості – під час вдосконалення чинного конституційного законодавства, яке регулює правовий статус об'єднання територіальних громад та організації місцевого самоврядування в Україні тощо; у 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.; у 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.

**Оцінка ідентичності змісту реферату та основних положень дисертації.** Реферат дисертації Панчишина Руслана Ігоровича відповідає встановленим вимогам, у повній мірі відображає сутність і зміст дисертації, повною мірою відтворює основні положення та висновки дисертації.

Наукові положення, висновки і рекомендації щодо можливостей практичного використання отриманих результатів, які представлені дисертантом у рефераті, належним чином розкриті, деталізовані та обґрунтовані у самій роботі. Тобто є всі підстави стверджувати, що Панчишин Руслан Ігорович виконав всі вимоги щодо кількості та обсягу публікацій основного змісту дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук.

**Відсутність (наявність) порушень академічної доброчесності.** Вивчення матеріалів дисертації та наукових публікацій дисертанта дозволили дійти висновку щодо відсутності порушень академічної доброчесності, зокрема академічного плагіату, фабрикації та фальсифікації результатів



дослідження. Використання ідей, наукових результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

### **Зауваження щодо дисертаційної роботи.**

Водночас, як і будь-яке інше дисертаційне дослідження, робота Руслана Ігоровича Панчишина містить окремі дискусійні положення, які можуть стати підґрунтям для виокремлення деяких побажань чи запитань.

1. В своєму дисертаційному дослідженні автор вказує, що в Законі України «Про місцеве самоврядування» необхідно внести положення про те, що «потрібно надати об'єднаним територіальним громадам можливість звертатись до всіх судових установ для захисту прав і свобод». Дане твердження є дещо дискусійним, оскільки потребує деталізації через призму конкретизації судових установ, в яких автор пропонує здійснювати захист своїх прав об'єднаній територіальній громаді. Чи автор піде за аналогією вже існуючого порядку чи пропонує внести корективи є не досить зрозумілим. Оскільки, наша думка, що Конституція України закріплює гарантії того, що будь-які юридичні спори, а також інші справи (в яких не існує юридичного спору, але це визначено законом) повинні вирішуватися виключно судом. При цьому, судовий захист з боку адміністративного суду повинен виступати найбільш ефективним механізмом захисту прав та інтересів громадян, інших фізичних та юридичних осіб у випадку їх порушення з боку будь-якого суб'єкта публічно-владних повноважень. Конституція України гарантує судовий захист прав місцевого самоврядування (ст. 145). Крім того, відповідно до ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування здійснюється на принципах, зокрема, судового захисту прав місцевого самоврядування. Частина 2 ст. 46 Кодексу адміністративного судочинства України (далі — КАС України) передбачає, що позивачем в адміністративній справі можуть бути громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, підприємства, установи, організації (юридичні особи), суб'єкти владних повноважень. Відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 4 КАС України суб'єкт владних



повноважень — це орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг.

2. У дисертаційному дослідження (стор. 49 дисертації) автор зазначає, що: «Для удосконалення законодавства у сфері регулювання муніципально-правових відносин необхідно: 2) розширити види можливого співробітництва громад, закріпивши у Законі України «Про співробітництво територіальних громад» такі з них, як тимчасові (недоговірні) та міжмуніципальні». Дане твердження потребує детального розкриття та пояснення.

3. У підпункті 2.6 «Правові засади утворення об'єднаної територіальної громади у процесі реорганізації органів місцевого самоврядування» (стор. 171 дисертації) автор вказує: «Прийнятий радою відповідного рівня проект рішення про об'єднання (приєднання) територіальної громади набуває чинності лише після отримання схвального висновку Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної державної адміністрації про відповідність цього рішення Конституції та законам України». При цьому, в дослідженні не визначені конкретні підстави, за наявності яких відповідний орган виконавчої влади може відмовити в наданні схвального висновку.

4. Розділ другий «Конституційно-правові засади об'єднання територіальної громади у процесі здійснення муніципальної реформи» дисертаційного дослідження містить твердження автора про те, що: «На підставі аналізу повноважень старости можна дійти до висновку, що дана посадова особа органів місцевого самоврядування покликана передусім представляти інтереси мешканців громади в органах місцевого самоврядування, сприяти їм у реалізації своїх прав. Разом з тим, запровадження у Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» посади старости має бути узгоджено з положеннями Конституції України» (стор. 174 дисертації). В продовження виникає потреба конкретизації думки автора про механізм здійснення такого узгодження.



5. У своєму дослідженні автор часто і досить ґрунтовно вказує на таке явище, як спроможність територіальної (об'єднаної) громади (п. 1.2, п. 2.6), при цьому деталізуючи її через певні ознаки (стор. 171 дисертації), такі як: чисельність громади, що повинна бути не менше 5-7 тисяч осіб; питома вага базової дотації не повинна перевищувати 30% від суми власних доходів; витрати на утримання управлінського апарату не повинні перевищувати 20% від загального фінансового обсягу громади. При цьому в дослідженні відсутні критерії низької спроможності.

Зазначені зауваження та побажання є дискусійними та рекомендаційними і в цілому не впливають на загальну високу позитивну оцінку дисертаційного дослідження Р. І. Панчишина.

#### **Відповідність дисертаційної роботи встановленим вимогам.**

Дисертаційне дослідження виконано здобувачем самостійно, всі сформульовані в ньому положення та висновки обґрунтовані на базі особистих досліджень автора.

Опубліковані Р. І. Панчишиним наукові праці повністю репрезентують зміст наукових положень, висновків та рекомендацій, сформульованих у даному дисертаційному дослідженні. 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.

За актуальністю, ступенем новизни, обґрунтованістю та достовірністю, науковою і практичною значущістю отриманих результатів, повнотою їх викладення в опублікованих дисертантом наукових працях, а також за оформленням дисертація відповідає вимогам, що висуваються до докторських дисертацій і встановлені у Порядку присудження та



позбавлення наукового ступеню доктора наук, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2021 року № 1197.

**Загальний висновок щодо відповідності роботи встановленим вимогам МОН України.** На підставі вище викладеного вважаю, що дисертація на тему «Об'єднана територіальна громада як суб'єкт муніципально-правових відносин» є завершеною кваліфікаційною науковою працею, в якій отримано нові теоретично обґрунтовані результати, що в сукупності розв'язують важливу наукову проблему у формі авторської теорії конституційно-правового статусу об'єднаної територіальної громади як суб'єкта муніципальних правовідносин. Дисертація та її реферат відповідають вимогам, що висуваються до докторських дисертацій і встановлені у п. п. 7,8,9 Порядку присудження та позбавлення наукового ступеню доктора наук, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2021 року № 1197, їх зміст відповідає паспорту спеціальності 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право, а автор дисертації – Панчишин Руслан Ігорович, за результатами і на підставі публічного захисту в установленому порядку, заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право.

**Опонент:**

**Доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри конституційного,  
адміністративного та міжнародного права  
Волинського національного університету  
імені Лесі Українки**



**Я. І. ЛЕНГЕР**