

До спеціалізованої вченої ради  
ДФ 26.888.01 Академії праці, соціальних  
відносин і туризму  
03187, м. Київ, Кільцева дорога 3-А

### ВІДГУК

офіційного опонента – кандидата юридичних наук Кравцової Зоріни Сергіївни на дисертаційне дослідження Потапенка Сергія Анатолійовича на тему: «Проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад у сфері регулювання земельних відносин», подане на здобуття наукового ступеня доктора філософії права за спеціальністю 081 «Право»

Ознайомлення з текстом дисертації «Проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад у сфері регулювання земельних відносин», поданого для захисту дисертаційного дослідження та із науковими роботами Потапенка Сергія Анатолійовича, опублікованими за обраною темою, дозволяє зробити наступні висновки і положення.

**Актуальність і значущість теми дисертаційного дослідження** зумовлюється тим, що вагома роль місцевого самоврядування полягає у реалізації одного з завдань сучасності – об'єднання інтересів держави, суспільства та особи. Однією із форм захисту спільних інтересів громадян зазвичай є їх об'єднання за місцем проживання, з метою покращення повсякденного життя. А. Фергюсон досить влучно визначав: «Людство, в усіх його станах, за ключового способу життя та за осілості, в мирі та у суперечках, завжди об'єднувалося. І який би характер не мало це зібрання, його основу становив принцип альянсу чи союзу».

За роки незалежності в Україні намагалися пристосувати зовсім різні моделі місцевого самоврядування. Важливою метою Революції Гідності 2014 р. було проведення реформи місцевого самоврядування та розбудова територіальних громад з реальними повноваженнями на засадах децентралізації.

Урахування національних традицій державотворення та відповідного зарубіжного досвіду варто поєднувати з потребами сучасного часу, вітчизняною специфікою задля того, щоб результат нормотворення, і правозастосування в зазначеній сфері суспільних відносин був максимально ефективним.

Таким чином, ми можемо говорити про те, що однією з найбільш бажаних та успішних є реформа децентралізації влади та об'єднання територіальних громад в Україні. Результатом децентралізації державної влади в Україні є початок формування спроможних об'єднаних територіальних громад, належне визначення їх конституційно-правового статусу, значне зростання їхньої матеріально-фінансової основи, вагоме посилення інтеграційних процесів між територіальними громадами в Україні та загалом зміцнення України як єдиної і соборної, суверенної і незалежної, демократичної і правової держави.

Проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні є необхідним задля закінчення реформи місцевого самоврядування. Важливою метою адміністративно-територіальної реформи в Україні є створення через ефективнішу адміністративно-територіальну організацію держави умов для якомога повнішої реалізації усіх можливостей та ресурсів громадян, територіальних громад, регіонів та інститутів державної влади для розвитку України. Світовий досвід доводить, що досягнення цієї мети можливе при відході від засад жорсткого централізованого територіального управління державою, натомість утвердження місцевої влади через процес децентралізації, чіткий і відповідальний розподіл повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування. Реформа адміністративно-територіального устрою України має проводитись через розумний компроміс загальнодержавних і місцевих інтересів.

Запровадження нової моделі місцевого самоврядування потребує вдосконалення чинного законодавства та системних підходів до вирішення проблемних питань забезпечення життєдіяльності ОТГ у всіх сферах суспільного життя. Однією з найважливіших проблем розвитку ОТГ є проблема земельних відносин, а саме можливості ОТГ розпоряджатися землями, які перебувають на її території за межами населеного пункту.

Для повноцінного функціонування місцевого самоврядування в об'єднаних територіальних громадах необхідно ефективно швидке реагування та вирішення питань передачі органам місцевого самоврядування належного обсягу у сфері управління земельними ресурсами.

Діючий період за змістом і цілеспрямованістю має називається реформаторським, що підтверджується триваючими реформами щодо організації та здійснення публічної влади, зокрема процесом децентралізації влади. Вважасмо, що необхідно продовжувати процес децентралізації влади, вже є позитивні приклади ефективної роботи об'єднаних територіальних громад. Головне завдання – це наблизити людину до суб'єктів надання законодавчо закріплених благ та потреб, тобто прав і свобод людини.

Архітектоніка роботи логічна, що дає можливість комплексно розкрити тему. Структура роботи відповідає цілям і завданням дослідження, дозволяє послідовно та системно розкрити авторський підхід до зазначеної проблематики. Дисертація складається із вступу, 3 розділів, що включають в себе 9 підрозділів, висновків, списку літератури (328 найменувань) та додатків.

**Мета, об'єкт і предмет дослідження** сформульовані чітко, вичерпно, коректно й науково виважено, а його наукознавчі завдання є цілком виправданими, вони досить повно охоплюють відповідну тематику і повністю відповідають галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

В дисертації чітко визначено мету та завдання наукового дослідження, з огляду на актуальність та ступінь розробленості обраної теми. А саме, зазначається, що головна мета дисертації полягає «...проаналізувати правові форми діяльності органів місцевого самоврядування ОТГ та їх посадових осіб у сфері регулювання земельних відносин, дослідити їх зміст, виявити існуючі проблеми та сформулювати рекомендації і пропозиції щодо вдосконалення законодавчого регулювання їх повноважень у цій сфері, у тому числі із врахуванням зарубіжного досвіду».

У межах сформульованої мети і завдань дослідження С.А. Потапенко вичерпно та точно визначив його об'єкт і предмет. Так, *об'єктом дисертаційного дослідження* є суспільні відносини, які виникають між органами місцевого

самоврядування ОТГ та іншими суб'єктами земельних відносин з приводу використання, розпорядження, управління, охорони та відтворення земель. *Предметом дослідження* визначає проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин.

Дисертація виконана на належному методичному рівні із застосуванням сучасних методів дослідження. Так, було широко застосовано : 1) філософсько-світоглядні методи (діалектичності, історизму, системності) , 2) загальнонаукові методи (системно-функціональний, прогностичний і т.д), 3) спеціальні методи правознавства (порівняльно-правовий, формально-юридичний і т.д) та інші принципи та методи, підходи.

Також слід позитивно відзначити джерельну та емпіричну базу наукової розвідки С.А. Потапенка. Дисертантом проаналізовано роботи таких сучасних українських правознавців, як: В.І. Андрейцева, А.П. Анісімова, Г.І. Балюк, Д.І. Бамбіри, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, В.Р. Барського, В.М. Бесчасного, С.В. Бізікіна, Ю.Д. Білика, Л.Л. Богачевої, І.О. Бондаренко, С.Н. Братановського, Т.М. Бялкина, М.І. Васил'євої, Н.С. Гавриш, Ю. Ганущака, М.Ю. Гарбуза, Р.В. Губаня, А.С. Даниленка, Б.М. Данилишина, Я.В. Журавля, Л.Б. Заставецької, Б.В. Калиновського, П.Ф. Кулинич, О.П. Ковалевської, З.С. Кравцової, В.В. Кравченка, В.С. Куйбіди, Ю.П. Кулаківського, Б.М. Лазарева, О.О. Майданник, В.Ф. Мелашенка, А.Г. Мельника, А.М. Мірошніченка, А.В. Мицкевича, В.В. Носіка, Ю.В. Оніщика, А.А. Савченко, М.С. Сотникова, Ю.А. Тихомирова, А.Ткачука, Р. Ткачука, А.І. Ріпенка, А.Я. Риженкова, О.Ф. Скаун, М. Студенткіна, І.І. Тулика та ін.

Наукова новизна дисертації С.А. Потапенка полягає у тому, що дисертація є самостійно виконаним дослідженням, в якому викладено авторський підхід до теоретико-правових та практичних проблем реалізації повноважень органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин.

Застосування сучасних методів наукового дослідження, а також широка джерельна база, що була використана дисертантом, дозволили викласти та обґрунтувати нові наукові теоретично та практично значущі позиції, висновки та узагальнення, найбільш суттєвими з них є:

1. Установлено, що комунальна власність на землю ОТГ виникає в момент визнання повноважень голови громади та депутатів ради ОТГ. Збільшення або зміна обсягу земель ОТГ відбувається на загальних підставах, визначених законодавством.

2. Слушним є висновок про те, що маючи досить широкий обсяг повноважень староста відповідно до законодавства не має права на видання власних актів (розпоряджень або наказів) на реалізацію покладених на нього завдань та не має у своєму підпорядкуванні посадових осіб. Це свідчить про відсутність законодавчого забезпечення дієвості повноважень старости, який лише номінально представляє інтереси старостинського округу і має право ухвального голосу на засіданні виконавчого комітету ради ОТГ. З викладеного слідує, що повноваження старости при вирішенні земельних питань у межах старостинського округу є малоефективними.

3. Виявлено, що на законодавчому рівні ще досі залишаються не вирішеною доля територій припинених сільських та селищних рад, як адміністративно-територіальних одиниць, територіальні громади яких увійшли до ОТГ, що робить не чітко визначеними просторові межі повноважень органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин. Доведена доцільність внесення змін до ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад» про включення територій припинених сільських та селищних рад до території ОТГ.

4. На позитивну оцінку заслуговує пропозиція щодо внесення змін до Конституції України та законів України в частині визначення територіальної громади, з одного боку, як адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, що стане територіальною основою місцевого самоврядування, а з другого боку, як жителів населених пунктів, що перебувають в межах цієї адміністративно-територіальної одиниці.

5. Розширення повноважень органів місцевого самоврядування щодо розпорядження земельними ділянками державної власності та закріплення за виконавчими органами сільських, селищних, міських рад повноважень щодо

здійснення державного контролю за раціональним використанням та охороною земель.

6. На основі проведеного аналізу, було зроблено висновок, що органи місцевого самоврядування ОТГ реалізують повноваження по регулюванню земельних відносин шляхом прийняття рішень: при вирішенні питань адміністративно-територіального устрою; при здійсненні планування використання земель; при проведенні благоустрою; при встановленні плати за землю; при розпорядженні землею та при здійсненні контролю за використанням та охороною земель.

Вище проведений аналіз одержаних дисертантом результатів дозволяє стверджувати, що поставлені у дисертації завдання були вирішені, а мета дисертаційного дослідження досягнута.

**Практичне значення** одержаних у дисертації результатів дослідження полягає у тому, що сформульовані в роботі С.А. Потапенка положення, висновки і рекомендації можуть бути використані при вдосконаленні законодавства України, у науково-дослідницькій роботі, а також у освітньому процесі та правовиховній роботі.

**Повнота викладення положень дисертації в роботах, опублікованих автором і їх апробація.** Основні теоретичні положення, висновки, пропозиції та рекомендації, сформульовані в дослідженні викладено в 10 наукових публікаціях: 6 статтях у наукових фахових виданнях, з яких одна – у зарубіжному періодичному виданні та 4 наукових тезах виступів на науково-практичних конференціях.

**Результати дослідження пройшли необхідну апробацію в Україні та за кордоном, про що свідчить участь С.А. Потапенко в наступних науково-комунікативних заходах:** Круглий стіл «Реформа місцевого самоврядування в Україні: сучасні тенденції та виклики» (18.05.2018 р., місто (м.) Львів); Друга щорічна всеукраїнська науково-практична конференція «Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, професілок та громадськості» (06.12.2018 р., м. Київ); Міжнародна науково-практична конференція «Фінансовий сектор Європейського союзу та сталий розвиток:

європейський досвід, стратегічні орієнтири для України» (06.06.2019 р., м. Київ); Третя щорічна всеукраїнська науково-практична конференція «Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості» (06.12.2019 р., м. Київ).

**Зауваження та пропозиції до дисертаційного дослідження.** Як і при дослідженні будь-якої складної і нової теоретичної проблеми, в зазначеному дисертаційному дослідженні містяться й деякі спірні, неузгоджені і не зовсім обґрунтовані положення, які можуть стати предметом наукової дискусії та напрямками подальшої розробки, зокрема:

1. Дисертантом було проведено історичний аналіз розвитку правового регулювання земельних відносин на українських землях та запропоновано їх періодизацію. Одним із етапів автором визначено «сучасний період» (з 1990 р.), який відзначається установленням в Україні місцевого самоврядування, принципу платності землекористування, введенням інституту приватизації та оренди земельних ділянок, утворенням органів місцевого самоврядування ОТГ, комунальної власності ОТГ на землю.

Більш логічним вбачається доповнити зазначений період тим, що місцеве самоврядування характеризується не тільки його утвердженням, а й розвитком та модернізацією. Очевидно, що за всі роки незалежності України, необхідно стверджувати не тільки про «утвердження», так як це є применшенням сталості цього інституту в національному державотворенні та правотворенні.

2. С спірною теза відповідно до якої «.....повноваження все ж таки більш тяжіють до обов'язків публічного органу виконувати покладені на нього державою завдання та функції, які забезпечені можливістю прийняття правових актів та вчинення інших владних дій на їх виконання. А елемент права (можливості) тут присутній, лише як засіб його реалізації. Виходячи з цього повноваження органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин ми визначасмо, як встановлений Конституцією та законами України перелік їх обов'язків по вирішенню земельних питань на відповідній території в інтересах ОТГ та на виконання деяких повноважень держави,

реалізація яких забезпечена можливістю прийняття правових актів, а також здійснення інших юридично владних дій» (с. 89-90, 166).

З приводу зазначеного, хотілося б нагадати, що у конституційному праві компетенцію розглядають як категорію, яка вбирає в себе державновладні повноваження того чи іншого органу, які визначаються на основі встановлених законом чи іншим правовим актом предметів відання, прав та обов'язків, які необхідні тому чи іншому державному органу для виконання його діяльності. Так як аналізуючи різні визначення змісту компетенції у словниках та енциклопедіях, можна виділити як основний її елемент повноваження – сукупність встановлених прав і обов'язків будь-якого органу чи посадової особи, а також інші додаткові елементи, наприклад: знання, уміння, навички, цінності та мотивацію. Таким чином, на основі аналізу думок різних дослідників можемо констатувати, що в основу поняття «компетенція» покладено поняття «повноваження», яке в свою чергу об'єднує в собі поняття «права» та «обов'язки». Це підтверджується як науковими дослідженнями, так і положеннями законодавства України.

3. На ст. 107 дисертаційної роботи дисертант зазначає про правильне розмежування термінів «акт органу місцевого самоврядування» та «рішення органів місцевого самоврядування». У зв'язку з зазначеним вище, хотілось би дізнатися науково-правову позицію дисертанта про співвідношення категорій і понять «правові акти місцевого самоврядування» та «правові акти органів (посадових осіб) місцевого самоврядування», в контексті проведеного ним дисертаційного дослідження, оскільки вони відображають форму реалізації компетенції різних суб'єктів.

Проте, наведені зауваження, пропозиції та ремарки не знижують загальної позитивної оцінки дисертаційного дослідження С.А. Потапенка.

Результати дисертаційного дослідження створюють фундамент для подальших наукових розробок проблематики реалізації повноважень органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад у сфері регулювання земельних відносин.

**Дисертація є самостійним дослідженням.** Викладені в ній положення,



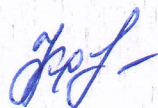
винесені на захист, розроблені автором особисто. Здобувач володіє сучасною методологією наукових досліджень та вміннями застосовувати її на практиці. Дисертація написана відповідно до вимог сучасної української ділової мови. На використані джерела і результати інших авторів зроблені коректні посилання. Бібліографічний опис цитувань в дисертаційній роботі С.А. Потапенка складено згідно з чинним ДСТУ 8302:2015.

### Загальний висновок

Дисертація Потапенка Сергія Анатолійовича на тему: «Проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад у сфері регулювання земельних відносин» є завершеною кваліфікованою науковою працею, в якій отримано нові обґрунтовані результати, що в сукупності вирішують поставлені в дисертації наукові завдання.

На підставі вищевикладеного, вважаємо, що дисертаційна робота Потапенка Сергія Анатолійовича на тему: «Проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад у сфері регулювання земельних відносин» відповідає галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право» та вимогам Порядку проведення експерименту з присудження ступеня доктора філософії, який затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 06 березня 2019 року за №167, а її автор заслуговує на присудження наукового ступеня доктора філософії права за спеціальністю 081 «Право».

Офіційний опонент  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри конституційного права  
Інституту права Київського національного  
університету імені Тараса Шевченка



З.С. Кравцова

ПІСЬМО ЗАСВІДОЧУЄ  
ВЧЕБНИЙ СЕКРЕТАР НАДЧ  
КАРАУЛЬНА Н.В.  
19.11.2020р.

