

ВІДГУК

офіційного опонента –

доктора юридичних наук, професора, завідувача кафедри конституційного права та прав людини Національної академії внутрішніх справ Калиновського Богдана Валерійовича на дисертаційне дослідження Потапенка Сергія Анатолійовича на тему «Проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад у сфері регулювання земельних відносин», поданого на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право

Відгук підготовлений на основі вивчення дисертаційного дослідження та опублікованих за темою дисертації праць здобувача

Актуальність теми.

Актуальність теми дослідження зумовлюється відсутністю законодавчо встановленого самостійного правового статусу органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин, що призводить до не ефективного здійснення цими органами своїх повноважень у зазначеній сфері. Потреба теми дослідження випливає в першу чергу з того, що в Україні триває адміністративно-територіальна реформа, розроблені зміни до Конституції та законів України, в результаті чого громада нарешті стане самостійною адміністративно-територіальною одиницею, в межах якої вона буде здійснювати місцеве самоврядування та регулювання земельних відносин. Все це потребує комплексного наукового підходу.

Сьогодні існує гостра потреба у формуванні сучасної теоретико-методологічної бази щодо реалізації повноважень органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад у сфері регулювання земельних відносин в Україні, виявленні проблемних аспектів та напрацюванні наукових рекомендацій щодо напрямів та пріоритетів вдосконалення положень Конституції України та законів України, формулювання нових та уточнення змісту існуючих понять та термінів, що використовуються в конституційному й муніципальному праві, що матиме суттєве значення в контексті триваючої реформи децентралізації влади.

Органи місцевого самоврядування ОТГ законодавчо не отримали обіцяного самостійного особливого статусу, як суб'єкта земельних відносин, а тому їхні повноваження у цій сфері за обсягом мало чим відрізняються від повноважень інших органів місцевого самоврядування, де територіальні

громади ще не утворили ОТГ. Внаслідок цього органи місцевого самоврядування ОТГ поки що усунуті від розпорядження земельними ділянками державної власності за межами населених пунктів, що негативно впливає на ефективність регулювання ними земельних відносин в інтересах жителів ОТГ, що потребує негайного вирішення. Слід визнати, що законодавче забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин є фрагментарним, не чітко визначеним та незбалансованим.

Сьогодні у доктрині конституційного та муніципального права України розробка цієї тематики є вкрай незначною, що вказує на актуальність, своєчасність та витребуваність муніципальною практикою дисертаційного дослідження Потапенка Сергія.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, їхня достовірність, новизна і практична значущість

Достовірність отриманих наукових положень, висновків і рекомендацій, обґрунтованих у дисертації Потапенка Сергія, в тому числі ті, що віднесені ним до наукової новизни, обумовлена тим, що вони підтверджені теоретичними напрацюваннями та емпіричними фактами. Це є результатом використання цілісної системи наукових методів дослідження, глибокого аналізу чинного законодавства, а також вивчення та використання напрацювань вітчизняної й зарубіжної наукової думки.

Свої думки, висновки, пропозиції дисертант підтверджує фактами, аналізом чинних нормативно-правових актів та, висловлених у фаховій літературі позицій вчених.

Ознайомлення із змістом дисертації Потапенка Сергія дає підстави зробити висновок, що виконане дисертаційне дослідження відповідає науково-дослідній темі Академії праці, соціальних відносин і туризму «Соціально-економічні основи праці в умовах глобалізаційних трансформацій» (номер державної реєстрації 0116U004347).

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 перебувають у межах наукової спеціальності 081 – право. Мета дисертації визначена з огляду на актуальність та ступінь розробленості обраної теми і полягає в 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 (с. 9).

У межах сформульованої мети і завдань дослідження Потапенка Сергія чітко визначила його об'єкт і предмет. Так, об'єктом 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* дисертант визначає проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин (с. 10).

Автором опрацьовано та критично осмислено значний обсяг нормативних джерел, наукових досліджень (328) щодо проблем реалізації повноважень органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад у сфері регулювання земельних відносин.

Застосування сучасних методів наукового дослідження, а також широка джерельна база, що була використана дисертантом, дозволили йому викласти та обґрунтувати науково нові, теоретично та практично значущі узагальнення, висновки, пропозиції та рекомендації, найбільш суттєвими з яких є:

1. Визначення поняття ОТГ, як спроможного суб'єкту місцевого самоврядування, який утворюється шляхом добровільного об'єднання або добровільного приєднання територіальних громад до вже утвореної ОТГ відповідно до вимог закону та Методики формування спроможних громад (Методика) з метою покращення рівня надання її жителям публічних послуг, який має єдиний представницький орган місцевого самоврядування, наділений додатковими повноваженнями та додатковими бюджетними надходженнями;

2. Авторське формулювання повноважень органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин - це 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;

3. Аргументація, що до виключних повноважень рад ОТГ у сфері регулювання земельних відносин віднесено прийняття рішень про: утворення старостинських округів в межах території ОТГ; погодження передачі у власність або у користування земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності, які розташовані на території ОТГ за межами населених пунктів та визнання такими, що втратили чинність, або скасування актів органів місцевого самоврядування територіальних громад, які увійшли в ОТГ, у сфері регулювання земельних відносин;

4. Запропоновані зміни до Конституції України та законів України в частині визначення територіальної громади, з одного боку, як адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, що стане територіальною основою її місцевого самоврядування, а з другого боку, як жителів населених пунктів, які перебувають в межах цієї адміністративно-територіальної одиниці;

5. Положення, що межі території ОТГ ще не встановлені, а тому просторові межі здійснення повноважень органами місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин не є чітко визначеними.

6. Твердження, що при вирішенні питання визначення та встановлення меж території ОТГ, після визнання її адміністративно-територіальною одиницею, доцільним є розроблення одного виду містобудівної (землевпорядної) документації, а саме плану ОТГ, який би дозволив комплексно спланувати існуючу та проектну територію ОТГ, як в межах так і за межами населених пунктів, який стане обґрунтуванням для встановлення меж території ОТГ.

7. Рекомендація, що для підвищення ефективності вирішення земельних питань органами місцевого самоврядування ОТГ проведення ними інвентаризації земель комунальної власності територіальних громад, які в неї увійшли та земель колективної власності колишніх колективних сільськогосподарських підприємств, кооперативів та акціонерних товариств, розробити або актуалізувати генеральні плани населених пунктів територіальні громади яких увійшли в ОТГ, які в подальшому стануть обґрунтуванням для розробки містобудівної (землевпорядної) документації для встановлення меж ОТГ, як адміністративно-територіальних одиниць.

Вищенаведені та інші теоретичні узагальнення, положення, висновки, пропозиції та рекомендації характеризуються науковою новизною і, безумовно, є особистим внеском Потапенка Сергія у розвиток науки муніципального права України.

Наукова та практична значущість дисертації Потапенка Сергія, як уявляється, пов'язана з тим, що, по-перше, її результати можуть слугувати теоретичною основою для подальшого розроблення проблем правового регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування ОТГ, поглиблення знань про правове забезпечення реформ місцевого самоврядування та територіальної організації в Україні, для здійснення відповідних досліджень у галузевих юридичних науках тощо. По-друге, висновки та пропозиції сформульовані в дослідженні можуть бути використані у правотворчій сфері для забезпечення вироблення відповідних концептуальних засад земельного законодавства та законодавства, яке регулює діяльність органів місцевого самоврядування ОТГ, а також розроблення відповідних проектів нормативно-правових актів. По-третє, положення дисертаційного дослідження використовуються і можуть бути використані в освітньому процесі – при викладанні курсів «Муніципальне право», «Земельне право» та інших навчальних дисциплін у вищих навчальних закладах, а також при підготовці підручників і навчальних посібників з цих дисциплін. По-четверте, результати дисертаційного дослідження можуть бути використані у практичній діяльності органів місцевого самоврядування ОТГ – як науково-прикладні пропозиції і рекомендації при здійсненні ними повноважень у сфері регулювання земельних відносин.

Практичне значення одержаних результатів дослідження полягає також і в тому, що вони можуть бути використані в сфері підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування.

Достовірність і обґрунтованість результатів дослідження не викликає сумнівів. У дослідженні викладено ряд нових концептуальних положень, висновків та рекомендацій, що мають важливе науково-теоретичне та практичне значення. Усе це підтверджує виконання автором поставлених завдань та досягнення мети дисертаційного дослідження.

Оцінка змісту дисертації

Системною, послідовною та досить логічною уявляється архітектоніка дисертаційного дослідження Потапенка Сергія Анатолійовича. Дисертація складається з анотації, вступу, трьох розділів, логічно об'єднаних у дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 247 сторінок, з них основного тексту – 201 сторінка. Список використаних джерел налічує 328 найменувань та займає 39 сторінках.

У Вступі наведено обґрунтування вибору теми дослідження, її актуальність, ступінь її наукової розробки, відповідно до результатів дослідження висвітлено основні положення наукової новизни, практичне значення одержаних результатів, зазначено дані про апробацію матеріалів роботи і публікації результатів дослідження, структуру та обсяг дисертації (ст. 8-16).

Розділ 1 «Земельні відносини як об'єкт регулювання органами місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад» складається із трьох підрозділів, присвячених історико-правовому розвитку регулювання земельних відносин в Україні (ст. 17-46), теоретико-правовим основам регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад (ст. 47-66), формуванню комунальної власності на землю об'єднаних територіальних громад (ст. 67-80).

Ми погоджуємося із позицією, що процес збільшення обсягу комунальної власності ОТГ на землю вимагатиме значних фінансових, матеріально-технічних, соціально-економічних та організаційно-правових ресурсів. Наразі встановлені достатні правові механізми для його реалізації, а інфраструктурна субвенція на розвиток ОТГ, яка надається державою створює додаткові можливості (с. 78).

Розділ 2 «Організаційно-правові основи діяльності органів місцевого самоврядування ОТГУ сфері регулювання земельних відносин» присвячений розгляду питань поняття та структури компетенції органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері земельних відносин (ст. 81-102), здійснення органами місцевого самоврядування ОТГ повноважень у сфері регулювання земельних відносин (ст. 103-127), а також розкрито питання просторових меж повноважень органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин (ст. 129-142).

Такими, що заслуговують увагу, є положення про те, що основною правовою формою реалізації повноважень органів місцевого самоврядування ОТГ є прийняття правових актів у формі рішень. Основними суб'єктами їх реалізації є рада ОТГ, голова громади, її виконавчий комітет, управління, відділи та інші виконавчі органи ради ОТГ, староста, військово-цивільна адміністрація.

У зазначеній галузі їхні рішення поділяють на такі групи: у сфері вирішення питань адміністративно-територіального устрою; у сфері планування використання земель; у сфері благоустрою; у сфері встановлення плати за землю; при розпорядженні земель; у сфері контролю за використанням та охороною земель (ст. 142-143).

Розділ 3 «Шляхи вдосконалення організаційно-правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування ОТГ при вирішенні земельних питань» складається з трьох підрозділів, які розкривають зарубіжний досвід регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування та можливості його використання в Україні (ст. 144-154), основні напрями вдосконалення законодавчого регулювання повноважень органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин (ст. 155-166), а також окреслено питання підвищення ефективності реалізації повноважень органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних питань (ст. 167-173).

Нам імпонує наукова позиція автора про те, що важливим напрямком підвищення ефективності вирішення земельних питань органами місцевого самоврядування ОТГ є проведення ними інвентаризації земель комунальної власності територіальних громад, які в неї увійшли та земель колективної власності колишніх колективних сільськогосподарських підприємств, кооперативів та акціонерних товариств. Це дозволить встановити фактичну площу земель запасу в межах ОТГ, що надасть додаткові надходження до місцевого бюджету (ст. 174).

Обґрунтованими та актуальними вбачаються висновки автора про те, 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.

Позиція про те, що компетенція органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин включає предмети відання, повноваження, права та відповідальність, передбачені Конституцією України, міжнародними договорами України, законами України та іншими нормативно-правовими актами, які окреслюють чіткі межі їх діяльності у зазначеній сфері, конкретні обов'язки, права та наслідки за неналежне виконання покладених на ці органи функцій та завдань (ст. 176).

Детальне ознайомлення з дисертаційним дослідженням Потапенка Сергія дозволяє стверджувати, що воно ґрунтується на сучасній методологічній базі, основою якої стало використання широкого комплексу принципів наукового пізнання, методологічних підходів, філософсько-світоглядних, загальнонаукових, спеціально-наукових методів, поєднання яких забезпечило об'єктивний, всебічний аналіз дослідження реалізації повноважень органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад у сфері регулювання земельних відносин.

Дисертація написана граматично вірно і достатньо лаконічно, чіткою і ясною мовою з використанням загальноприйнятої наукової термінології. На

використані джерела і результати інших авторів зроблені коректні посилання. Бібліографічний опис цитувань в дисертаційній роботі складено у відповідному вигляді.

Представлена до захисту дисертація оформлена відповідно до державного стандарту України.

У рецензованій дисертації не виявлено ознак академічного плагіату, самоплагіату, фабрикації, фальсифікації та інших порушень, що могли б поставити під сумнів самостійний характер виконаного дисертаційного дослідження.

Повнота викладу одержаних результатів

Усе це дозволяє зробити висновок про те, що дисертація Потапенка Сергія є самостійною та завершеною науковою працею, в якій вперше у вітчизняній науці конституційного та муніципального права комплексно досліджено реалізації повноважень органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад у сфері регулювання земельних відносин.

Основні теоретичні положення, ідеї, висновки, пропозиції та рекомендації пройшли апробацію і впроваджуються в законодавчий процес та практичну діяльність органів місцевого самоврядування. Зокрема, вони отримали позитивну оцінку і відображені в 10 наукових публікаціях: 6 статтях у наукових фахових виданнях, з яких дві – у зарубіжних періодичних виданнях та 4 тезах виступів на науково-практичних конференціях.

Таким чином, обґрунтованість отриманих у ході дисертаційного дослідження результатів, висновків і пропозицій, забезпечено завдяки оприлюдненню наукових здобутків за темою дослідження, використання широкої джерельної бази, різних методологічних прийомів, предметного аналізу дослідницьких проблем.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації

Водночас в дисертаційному дослідженні Потапенка Сергія, як і в будь-якій іншій новаторській науковій праці, що присвячена фундаментальній проблемі муніципального права, є окремі дискусійні положення, які потребують додаткової аргументації чи роз'яснення здобувачем під час прилюдного захисту та щодо яких рекомендується врахування зауважень офіційного опонента у разі продовження здобувачем подальших наукових розвідок з тематики дисертації..

Насамперед, йдеться про такі:

1 – Хотілося б з'ясувати авторську позицію щодо процедури передачі районними радами об'єднаним територіальним громадам майна із спільної власності територіальних громад сіл, селищ та міст та земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності, які розташовані за межами населених пунктів (с. 80).

2 – На стор. 96 дисертації зазначено, що «поняття «компетенція» є збірним для понять «предмети відання», «повноваження», «права» та «відповідальність». На основі вказаного положення автор формулює

визначення компетенції органу місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин – це предмети відання, повноваження, права та відповідальність, визначені Конституцією України, міжнародними договорами України, законами України та іншими нормативно-правовими актами України, які окреслюють чіткі межі їх діяльності у зазначеній сфері, конкретні обов'язки, права та наслідки за неналежне виконання покладених на ці органи функцій та завдань (с. 97). Потребує додаткової аргументації віднесення відповідальності як складової компетенції органу місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин.

3 – Цілком справедлива теза автора про те, що аналізуючи компетенцію органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин, для її визначення законодавцем застосований комбінований спосіб з передбаченням поряд з повним її нормативним викладенням формули «вирішення інших земельних питань, відповідно до закону» (стор. 115). На нашу думку, такі положення мають бути деталізовані у роботі та відобразитись у висновках до підрозділу.

4. – підрозділ 2.3. «Просторові межі повноважень органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин» присвячений розкриттю складного і суперечливого питання просторових меж повноважень. При цьому автор здійснив аналіз чинного законодавства, проектів нормативних актів і зробив висновок, що запропоновані у вищезазначених законопроектах визначення поняття «грумада», як жителів населених пунктів та інших поселень не повністю відбивають її сутність як адміністративно-територіальної одиниці, а тому потребують доопрацювання з врахуванням запропонованого нами визначення (стор. 155). Під час захисту слід зробити акцент на аргументації власного визначення «грумади» і пояснити авторське бачення закріплення та реалізації просторових меж повноважень органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин.

5. – Погоджуючись із позицією автора щодо доцільності врахування досвіду зарубіжних країн (підрозділ 3.1), хотілося би почути назви країн та зміст їх ефективної практики щодо реалізації повноважень органів місцевої влади в сфері регулювання земельних відносин. Як цей досвід може бути впроваджений в українських реаліях?

Висновок про відповідність дисертації вимогам МОН України

Вказані рекомендації та зауваження носять здебільшого уточнюючий та рекомендаційний характер, сприяють науковій полеміці і суттєво не впливають на загальну позитивну оцінку дисертації Потапенка Сергія Анатолійовича. В цілому рецензоване дисертаційне дослідження є самостійною науковою працею, в якій поставлені та вирішені ряд теоретичних і практичних завдань, що мають важливе значення для розвитку вітчизняної конституційно-правової науки.

Результати дисертаційного дослідження створюють фундамент для подальших наукових розробок проблематики повноважень органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад.

На підставі зазначеного, можна зробити загальний висновок, сутність якого полягає у твердженні, що за актуальністю, ступенем новизни, обґрунтованістю, науковою та практичною цінністю здобутих результатів, дисертація Потапенка Сергія Анатолійовича на тему «Проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад у сфері регулювання земельних відносин» відповідає вимогам Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у вищих навчальних закладах (наукових установах) затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 року №261 (зі змінами і доповненнями від 03 квітня 2019 року №283), Порядку проведення експерименту з присудження ступеня доктора філософії затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 06 березня 2019 року №167, а її автор – **Потапенко Сергій Анатолійович**, за результатами публічного захисту, заслуговує на присудження наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право.

Офіційний опонент:

**доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри конституційного права
та прав людини Національної академії
внутрішніх справ
«20» листопада 2020 р.**

Богдан КАЛИНОВСЬКИЙ

