

*Спеціалізованій вченій раді ДФ 23.073.002
Центральноукраїнського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка (вул. Шевченка, 1, Кропивницький,
Кіровоградська область, 25000)*

**ВІДГУК
ОПОНЕНТА**

**- доктора юридичних наук, доцента Теремецького Владислава Івановича
на дисертацію Чорної Марини Василівни
«Адміністративно-правові засади діяльності органів публічної адміністрації
у сфері охорони земель»
на здобуття ступеня доктора філософії зі спеціальності 081 Право**

Ступінь актуальності обраної теми. Вивчення змісту дисертації, анотації дисертації та наукових праць Чорної Марини Василівни дає підстави зробити висновок про актуальність обраної теми, наукову новизну отриманих результатів, достатній ступінь обґрунтованості та достовірності наукових положень і висновків, що виносяться на захист, їх практичну значущість, а також про глибокий аналіз питань, пов'язаних з адміністративно-правовою діяльністю органів публічної адміністрації у сфері охорони земель.

Обрана дисертантом тема для дослідження є актуальною і торкається широкого кола питань адміністративного права. Проблеми у сфері охорони земель є наслідком необґрунтованих підходів до реформування побудови правовідносин органів публічної адміністрації, перш за все з приватними особами. Через відсутність цілісної земельної політики, належної законодавчої бази, ефективного державного регулювання, такі правовідносини стали вкрай політизованими. В Україні триває реформування у сфері охорони земель шляхом прийняття відповідних програм, стратегій та концепцій, які неефективно застосовуються органами публічної адміністрації через відсутність механізму їх реалізації. Дублювання повноважень органів публічної адміністрації у сфері охорони земель призвело до розпорошення зусиль щодо забезпечення охорони землі між декількома органами, функціонування різних контролюючих органів, зменшення ефективності від діяльності цих органів та посилення адміністративного тиску на власників землі. Викладене зумовлює

необхідність активізації наукових досліджень, спрямованих на розробку наукових положень та практичних рекомендацій з удосконалення адміністративно-правової діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. Саме на вирішення цього завдання і спрямоване рецензоване дисертаційне дослідження, що свідчить про його актуальність та практичну значимість.

Крім того, автор у дисертації досить вдало визначає актуальність теми дослідження: по-перше, вказівкою на явну проблематику, яка виникає під час діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, по-друге, визначенням в умовах сьогодення наслідків такого стану речей, по-четверте, формулюванням мети дослідження, яка полягає у визначенні правової природи, сутності, змісту та особливостей реалізації адміністративно-правових засад діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, а також формулювання науково обґрунтованих рекомендацій та пропозицій з удосконалення законодавства у цій сфері на основі комплексного аналізу чинного законодавства України та практики його застосування, теоретичного осмислення наукових праць вітчизняних і зарубіжних вчених.

Актуальність теми дисертаційного дослідження обумовлюється і тим, що діяльність органів публічної адміністрації у цій сфері є специфічною, оскільки вона зосереджена на управлінні соціально значимим об'єктом, від належного стану якого залежить ефективність реалізації низки ключових державних, суспільних і приватних інтересів.

Отже, викладене свідчить, що обрана автором тема для дослідження і поставлена мета присвячені дійсно актуальній проблемі, вирішення якої допоможе знайти правильний підхід при визначенні правової природи, сутності, змісту та особливостей здійсненні адміністративно-правової діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, а також сформулювати науково обґрунтовані рекомендації та пропозиції з удосконалення законодавства у цій сфері. Водночас представлена на розгляд дисертація є вагомим науковим дослідженням та вкладом у розвиток науки адміністративного права.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Обґрунтованість наукових положень дисертації та достовірність одержаних результатів підтверджена теоретичною та методологічною базою дослідження, критичним аналізом та узагальненням праць вітчизняних і зарубіжних вчених, комплексним аналізом законодавства та міжнародної практики у цій сфері, достатньою географією та кількістю напрямів в апробації отриманих результатів на науково-практичних конференціях, а головне – відповідністю предметної спрямованості дисертаційного дослідження спеціальності 081 «Право».

Також з позитивного боку слід відмітити чітке та правильне визначення автором роботи об'єкта і предмета дослідження, що, на жаль, сьогодні не часто зустрічається в наукових роботах такого рівня (с. 21-22). Водночас правильне розуміння об'єкта і предмета дослідження дозволило автору зробити свою наукову ідею цілісною та обґрунтованою, а також уникнути формалізму і зробити дисертацію реальним внеском в адміністративно-правову науку.

Досягнення поставленої мети, а також всебічний аналіз об'єкта і предмета дослідження було здійснено за допомогою як загальних, так і спеціальних методів і прийомів наукового пізнання, а саме: діалектичного, логіко-семантичного, формально-догматичного, групування, аналізу, синтезу, системно-структурного, історико-правового та логіко-юридичного методів (с. 22-23). Усі ці методи автор застосовував у взаємозв'язку та взаємодії, відповідно до поставленої мети і завдань, об'єкта і предмета дослідження. Використання окремих методів дало змогу виявити основні проблеми, які притаманні досліджуваній сфері та розробити комплекс пропозицій щодо вдосконалення законодавства.

З позитивного боку слід відмітити, що рецензована дисертація містить глибокий аналіз досягнень авторів, які вивчали дану проблематику, а також використанням широкої джерельної бази за темою дисертації (список використаної літератури налічує 305 найменувань) (с. 183-218).

Позитивним є і те, що автор звернувся не лише до праць вітчизняних науковців, а й висвітлив проблему в світлі зарубіжного досвіду, що допомогло провести порівняльний аналіз та виділити важливі здобутки, які можна застосувати в нашій державі при удосконаленні адміністративно-правової діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. Більше того, в дисертації вивчені й проаналізовані матеріали юридичної практики, політико-правова публіцистика та довідкові видання, які присвячені даній проблематиці, що свідчить про спробу синтезувати поряд із загальноприйнятими поняттями новітні підходи до удосконалення адміністративно-правової діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель.

Цінність роботи полягає у ґрунтовному аналізі правової природи, сутності, змісту та особливостей реалізації адміністративно-правової діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, формуванні науково обґрунтованих рекомендацій та пропозицій з удосконалення законодавства у цій сфері.

Зважаючи на це, можна констатувати, що достовірність отриманих висновків та обґрунтованість запропонованих пропозицій і рекомендацій визначається правильно обраним методологічним підходом до здійсненого дослідження, достатнім використанням наукового, нормативного та емпіричного матеріалу. Кількість та якість використаних матеріалів, докладність їх аналізу створює передумови для забезпечення достатнього рівня достовірності та обґрунтованості дисертаційної роботи. Такий підхід дозволив дисертанту проаналізувати ключові аспекти адміністративно-правової діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, розв'язання яких має важливе теоретичне і практичне значення, та які залишаються малодослідженими, а також сформулювати низку корисних з наукової та практичної точки зору висновків та пропозицій.

Наукова новизна отриманих дисертантом результатів полягає у тому, що робота є одним із перших в українській адміністративно-правовій науці комплексних наукових досліджень, у якому з використанням новітніх методів

пізнання комплексно проаналізовано адміністративно-правові засади діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, і на цій основі визначено найбільш перспективні та практичні рекомендації з удосконалення законодавства України в окресленій сфері. Вона також визначається сучасною постановкою проблеми, виявленням та дослідженням нових ідей та тенденцій розвитку положень щодо розуміння сутності правовідносин у сфері охорони земель як багатоаспектного поняття, яке визначається у контексті відносин між органами публічної адміністрації, фізичними і юридичними особами з приводу надання інформації стосовно використання та розпорядження земельними ресурсами, отримання документів дозвільного, інформаційного характеру, надання адміністративних та сервісних послуг, які оформлені належним чином відповідно до законодавства. Аналіз рецензованої дисертації дозволяє стверджувати, що в результаті проведеного дослідження автор досягнув визначеної мети та дав відповіді на поставлені задачі. При цьому сформульовані висновки та пропозиції є достатньо аргументовані та оригінальні, відповідають вимогам сьогодення та можуть бути застосовані на практиці.

Зокрема, не можна не погодитись із твердженням автора, що сьогодні відсутнє єдине розуміння визначення *адміністративно-правової охорони* (с. 32). Враховуючи специфіку тематики дисертаційного дослідження дисертант влучно наголошує на тому, що відносини, які при цьому охоплюють адміністративно-правову охорону, виникають між органами публічної адміністрації, уповноваженими забезпечувати здійснення державної політики у цій сфері, надавати адміністративні послуги, розглядати звернення та скарги тощо з одного боку та юридичними і фізичними особами – з іншого. Тому вдалим є висновок, що під адміністративно-правовою охороною земель можна розуміти діяльність органів публічної адміністрації, що спрямована на захист прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а також вжиття заходів, необхідних для захисту цих прав як із застосуванням заходів адміністративного примусу та притягненням винних до адміністративної відповідальності, так і без них (с. 33-34).

Так, автор доводить, що дублювання повноважень органів публічної адміністрації у сфері охорони земель призвело до розпорошення зусиль щодо забезпечення охорони землі між декількома органами, функціонування різних контролюючих органів, зменшення ефективності від діяльності цих органів та посилення адміністративного тиску на власників землі. Також з позитивного боку слід відмітити виокремлення автором того, що реорганізація та постійне передання з відання одного органу публічної адміністрації до іншого управління у сфері охорони земель призводить до хаотичного функціонування системи органів публічної адміністрації (с. 56-57). Корисним є те, що дисертант не лише констатує потребу щодо забезпечення правової визначеності понять контрольної та наглядової діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель, але й формулює конкретні пропозиції у вигляді конкретних змін до чинного законодавства (с. 123). Відразу ж слід зауважити, що ознайомлення з цими пропозиціями дає підстави зробити висновок про наукову обґрунтованість положень, на яких вони базуються, а також про їх важливу практичну значимість.

Так, автор рекомендує звернути увагу на особливості адміністративних договорів у сфері охорони земель, які ще не набули свого широкого розповсюдження для регулювання адміністративно-процесуальних відносин, проте є джерелом правового регулювання відносин у сфері охорони землі (с. 78). Цілком справедливо дисертант зазначає, що адміністративний договір має особливу юридичну природу, що відрізняє його від інших форм правозастосування.

Дисертантом вдало зазначено, що джерела, які є основою правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель можна класифікувати за трьома наступними критеріями, а саме: ієрархічності або юридичної сили, територіальності та за ступенем підпорядкованості правових норм. Також автором слушно запропоновано визначити «правове регулювання діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель» як сукупність чітко регламентованих інструментів та засобів імперативного

характеру, за допомогою яких здійснюється упорядкування та врегулювання діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель (с.67).

З аналізу дисертації видно, що автор достатньо велику увагу приділив понятійно-категоріальному апарату, зокрема, тим поняттям, які потребують належного уточнення в законодавстві та в юридичній літературі. Насамперед, уточнюються такі поняття, як «дозвільна діяльність органів публічної адміністрації з питань охорони земель» (с.90), «правовідносини у сфері охорони земель» (с.43-44), «контрольна діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель» (с.110), «наглядова діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель» (с.111), «юрисдикційна діяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони земель» (с.130). При цьому автор не просто формулює власне визначення того чи іншого поняття, а робить це на основі глибокого аналізу та критики уже наявних визначень, що підвищує наукову цінність зроблених ним висновків.

Суттєве практичне значення має те, що дисертантом не лише виокремлено проблемні моменти, а саме відсутність: закріплення у чинному законодавстві механізму здійснення управлінської діяльності, контролю та нагляду у земельній сфері; чіткого визначення повноважень органів контролю та спірність розподіл повноважень щодо притягнення до відповідальності у сфері охорони земель; реєстрів, які б захищали власників земель від незаконного заволодіння землею; чіткого розподілу повноважень органів публічної адміністрації та їх дублювання (с.151) тощо, а й запропоновано шляхи їх розв'язання, а саме: 1) зазначено про доцільність удосконалення проекту Адміністративно-процедурного кодексу, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 03 грудня 2012 року №11472 із закріплення в ньому поняття «публічна адміністрація у сфері охорони земель», визначення чіткої системи органів публічної адміністрації, які здійснюють управлінську, контрольну, наглядову, дозвільну та юрисдикційну діяльність у сфері охорони земель та зазначення видів такої діяльності; 2) запропоновано реформувати організаційну структуру Держгеокадастру шляхом зведення його функцій виключно до регуляторних; 3)

вказано на важливість централізації ведення земельного кадастру всіх категорій земель; 4) запропоновано трансформувати структуру місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування відповідно до існуючих форм земельної власності; 5) обґрунтована доцільність забезпечення створення раціональної інфраструктури ринку землі, що дасть змогу звести функції органів публічної адміністрації до реєстрації майнових прав на земельні ділянки, сертифікації діяльності суб'єктів господарювання, контролю за грошовою оцінкою земель та їх раціональним використанням (с. 152-154).

Оцінюючи наукову новизну основних положень, висновків і рекомендацій, слід відзначити, що у роботі порушені раніше недостатньо розроблені наукові та практичні завдання, розв'язання яких дозволило отримати нові результати теоретико-прикладного характеру.

Таким чином, з урахуванням зазначеного, можна стверджувати, що новизна дисертації виявляється як у самому підході до досліджуваних проблем, так і у запропонованому розв'язанні конкретних питань.

Теоретичне та практичне значення отриманих результатів підтверджена відповідними актами впровадження та полягає в тому, що сформульовані в дисертації теоретичні положення, висновки та пропозиції використовуються: по-перше, у науково-дослідній роботі (для подальшого наукового пошуку розв'язання теоретичних і практичних проблем адміністративно-правової діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель); по-друге, у нормотворчій діяльності (як теоретичний матеріал у процесі розробки та удосконалення чинного законодавства); по-третє, в правозастосовній діяльності (для удосконалення практики застосування норм чинного законодавства у сфері адміністративно-правової діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель); по-четверте, в освітньому процесі (під час розробки навчальних посібників, лекцій, методичних рекомендацій, розділів для підручників для студентів закладів вищої освіти та викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право України» та «Актуальні проблеми теорії адміністративного права»). З позитивного боку слід

відмітити той факт, що практична значущість результатів дослідження підтверджена відповідними актами, які містяться у додатках (Додатки В, Г та Д).

Повнота викладу основних положень дисертації в опублікованих працях. Основні наукові положення, висновки та рекомендації дисертації викладені у 14-ти наукових працях, що наведені в анотації. Їх зміст викладений в 7-ми наукових статтях, 6 з яких опубліковано у наукових фахових виданнях України, 1 – в іноземному науковому виданні, а також в 7 тезах наукових повідомлень на науково-практичних конференціях.

Кількість, обсяг та зміст друкованих праць відповідають вимогам п. 11 Порядку проведення експерименту з присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 р. № 167.

Оцінка змісту дисертації та її оформлення. Дисертація Чорної М.В. оформлена відповідно до Вимог оформлення дисертацій, затверджених наказом Міністерства освіти і науки України від 12.01.2017 № 40.

Дисертація складається з анотацій, вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Структура дослідження побудована логічно, розділи і підрозділи взаємопов'язані між собою. Робота характеризується системним підходом до предмета дослідження. Структура повністю відповідає цілям і завданням дослідження, дозволяє послідовно розглянути всі проблеми, визначені її автором. При розбитті розділів основного тексту на підрозділи автором дотримані правила пропорційності, непересіченості, взаємовиключення і неперервності. Автор послідовно виклав матеріал, в основному правильно співвідносячи загальні та конкретні питання, сформулював необхідні наукові дефініції.

Отже, є всі підстави стверджувати, що вибрана структура дисертації дозволила автору послідовно і системно проаналізувати широкий спектр питань які стосуються адміністративно-правових засад діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель.

Мета і задачі, визначені автором у вступі, відповідають змісту дослідження та загальним висновкам, а викладені в дисертації рекомендації та конкретні пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства України є теоретично обґрунтованими та аргументованими.

Анотація дисертації відповідає встановленим вимогам та є узагальненим коротким викладом її основного змісту, в якій представлені основні результати дослідження із зазначенням наукової новизни та практичного значення, що дає повне уявлення про виконану здобувачем роботу.

Загалом дисертаційне дослідження виконане на належному рівні.

Зауваження та дискусійні положення щодо змісту дисертації. Оцінюючи позитивно рецензовану роботу, необхідно вказати на наявність певних недостатньо аргументованих положень, дискусійних моментів та зауважень.

1. Дисертантом на стор. 54 зроблено висновок, що: «З огляду на наведені визначення суб'єктів публічної адміністрації у сфері охорони земель, можливо виділити три основні ознаки, які їм притаманні, а саме: 1) це узгоджена і організована система публічних органів; 2) суб'єктом виступають органи державної влади та місцевого самоврядування, установи та організації, які здійснюють публічно-правові функції у сфері охорони земель; 3) органи публічної адміністрації діють на підставі владних повноважень та забезпечують діяльність держави у сфері охорони земель». Загалом погоджуючись з наведеними положеннями слід зауважити, що дисертанту доцільно було б під час розгляду ознак суб'єктів публічної адміністрації у сфері охорони земель використати напрацювання та пропозиції зарубіжних науковців та розкрити їх більш детально.

2. Дисертант на стор. 78-79 запропонував звернути увагу на особливості адміністративних договорів у сфері охорони земель, які ще не набули свого широкого розповсюдження для врегулювання адміністративно-процесуальних відносин, але є джерелом правового регулювання відносин у сфері охорони землі. Автор зазначає, що адміністративний договір було введено в правовий

обіг шляхом закріплення в Кодексі адміністративного судочинства України та визначено як дво- або багатосторонню угоду, зміст якої складають права й обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією зі сторін угоди. Однак в дисертації недостатньо розглянута саме ця форма вираження діяльності органів публічної адміністрації. Тому необхідно було більш детально розкрити особливості адміністративних договорів, адже від цього дисертаційне дослідження тільки б покращилося.

3. Дисертант, на стор. 136 зазначає особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції, а саме: 1) значне коло суспільних відносин, що забезпечуються в адміністративно-юрисдикційний спосіб; 2) широкий обсяг повноважень щодо накладення адміністративних стягнень порівняно з іншими суб'єктами юрисдикції (попередження, штраф, штрафні бали); 3) широке коло осіб, які мають право застосовувати адміністративно-правові санкції (працівники органів і підрозділів Національної поліції, які мають спеціальні звання, відповідно до покладених на них повноважень); 4) визначена нормативно-правовими актами спеціалізація щодо розгляду адміністративних справ; 5) можливість спрощеного провадження (без складення протоколу про адміністративне правопорушення); 6) право накладати адміністративні стягнення на місці вчинення правопорушення (виключно за допомогою безготівкових платіжних пристроїв). Однак вбачається, що в дисертації недостатньо деталізовані особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції та відсутні пропозиції щодо удосконалення діяльності правоохоронних органів у сфері охорони земель. Тому в дисертації необхідно було більше уваги приділити розкриттю особливостей адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції у сфері охорони земель, оскільки від цього дисертаційне дослідження тільки б покращилося.

4. Здобувач як результат своєї наукової розвідки пропонує внесення ряду змін, зокрема до ст. 4, ч. 1 ст. 19, ч.2 ст. 29 Закону України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 року № 962-IV (с. 86, 99, 117) та ч. 1 ст. 188

Земельного кодексу України (с. 117). Однак вказані пропозиції щодо вдосконалення законодавства доцільно було б викласти у додатках до дисертації у вигляді порівняльних таблиць, що надало б змогу ознайомитись як з чинною редакцією правової норми, так і з пропозиціями та їх авторським обґрунтуванням.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що наведені зауваження та рекомендації стосуються дискусійних питань і не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження, яке має науково-теоретичне і практичне значення, містить наукові висновки, нові підходи до вирішення конкретного наукового завдання, що полягає у визначенні адміністративно-правових засад діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель.

Загальний висновок.

1. Аналіз тексту дисертації свідчить про *відсутність порушення автором вимог академічної доброчесності*. У роботі наявні посилання на джерела інформації у разі використання ідей, розробок, тверджень, відомостей; дотримано вимоги норм законодавства про авторське право; надано достовірну інформацію про результати наукової діяльності, використано методики досліджень і джерела інформації. У рецензованій праці не виявлено ознак академічного плагіату, самоплагіату, фабрикації, фальсифікації. Дисертацію написано державною мовою з дотриманням вимог наукового стилю.

2. Викладені в дисертації рекомендації та конкретні пропозиції з удосконалення чинного законодавства України є теоретично обґрунтованими та аргументованими. Висновки та рекомендації, отримані під час дослідження, мають важливе практичне й теоретичне значення для удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. Основні положення дисертації з належним ступенем повноти були відображені автором у наукових публікаціях, підготовлених та опублікованих автором дисертації, кількість і якість яких відповідає вимогам щодо публікацій, зарахованих за темою дисертації.

3. Рецензована дисертація є самостійним завершеним науковим дослідженням, виконаним особисто дисертантом у вигляді кваліфікаційної наукової праці на правах рукопису, в якому отримані нові науково обґрунтовані результати, спрямовані на вирішення наукового завдання, що має істотне значення для розвитку української науки адміністративного права.

4. За своєю актуальністю, ступенем новизни, постановкою та способом вирішення поставлених питань, теоретичним та практичним підґрунтям та обґрунтованістю одержаних результатів дисертація Чорної Марини Василівни на тему «Адміністративно-правові засади діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель» повністю відповідає вимогам пунктів 10, 11 Порядку проведення експерименту з присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 р. № 167, та Вимогам до оформлення дисертацій, затверджених наказом Міністерства освіти і науки України від 12.01.2017 № 40, а її автор – Чорна Марина Василівна – з урахуванням позитивного публічного захисту заслуговує на присудження їй ступеня доктора філософії з галузі знань «Право» за спеціальністю 081 «Право».

ОПОНЕНТ –

**доктор юридичних наук, доцент,
заслужений юрист України,
професор кафедри цивільного права і процесу
Західноукраїнського
національного університету**



В.І. Теремецький

Підпис	<i>В.І. Теремецького</i>
Завіряю:	<i>Теремецький В.І.</i>
Зав. загальним відділом	<i>Теремецький В.І.</i>