

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора Соболя Євгена Юрійовича – на дисертацію Штикера Ярослава Юрійовича «Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності у сфері земельних відносин», поданого на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дослідження. Створення нової системи земельних відносин на основі власності на землю, забезпечення рівності прав власності на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад і держави – основа земельної реформи, головний вектор ринкової економіки держави, ключ до вступу України в європейські та світові інституції співпраці. У цьому зв'язку органи публічної влади покликані виконувати комплекс адміністративно-правових, економічних, фінансових, землевпорядних, планувальних та інших заходів, спрямованих на забезпечення раціонального використання і охорони земель в умовах реформування земельних відносин на ринкових засадах. Організаційно-правове забезпечення раціонального використання і охорони земель у процесі приватизації земельних ділянок передбачає виготовлення і затвердження землевпорядної документації, на основі якої органи публічної влади розробляють і затверджують загальнодержавні програми використання і охорони земель, місцеві органи державної влади та місцевого самоврядування приймають рішення щодо перспектив використання земель на своїй території, надають земельні ділянки у користування, легалізують у встановленому порядку права на землю, встановлюють обмеження права власності і права користування земельними ділянками тощо. Зазначене зачіпає проблему запровадження системного підходу до нормотворення у сфері дозвільної діяльності, що, у свою чергу, визначає потребу активізації пошуку оптимальних шляхів вирішення існуючих і перспективних проблем на теоретичному рівні.

Зважаючи на вищезазначене, необхідність проведення наукового пошуку, присвяченого проблемі адміністративно-правових засад дозвільної діяльності у

сфері земельних відносин не викликає сумніву, а тому тема представленої роботи є актуальною і значимою для розвитку науки адміністративного права та практики нормотворення й правозастосування.

Актуальність обраної теми визначається й тим, що дисертаційне дослідження виконане у відповідності до положень чинних нормативно-правових актів стратегічного характеру, відповідає плану науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495); Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016-2020 роки, затвердженої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 03.03.2016 р.

Безсумнівною перевагою роботи є використання великого обсягу нормативно-правових актів, загальнотеоретичних наукових праць українських та зарубіжних вчених, розробок фахівців у галузі адміністративного, земельного, аграрного права, емпіричних матеріалів щодо функціонування суб'єктів дозвільної діяльності у сфері земельних відносин. Застосування дисертантом сучасних методів наукового пізнання, значне методологічне підґрунтя виконаної роботи забезпечують належний ступінь обґрунтованості та достовірності отриманих результатів.

Виконана дисертаційна робота характеризується комплексним характером, що означає системність підходу до дослідження теоретичних проблем у взаємозв'язку із тенденціями, які відбуваються у сфері земельних відносин. Структурно дисертація складається із вступу, трьох розділів, нерозривно пов'язаних між собою, висновків, списку використаних джерел. Структура дисертації повністю відповідає цілям і задачам дослідження, що дозволяє послідовно розглянути всі проблеми, сформульовані у роботі дисертантом.

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що в дисертації порушенні питання, які раніше не ставали предметом вивчення та

містять положення і висновки, які визначають зміст, особливості, види та процедури дозвільної діяльності у сфері земельних відносин.

Значна кількість результатів дослідження одержана вперше, серед них особливо необхідно виділити: 1) визначено поняття дозвільної діяльності у сфері земельних відносин. Це коло публічно-правових відносин, які урегульовані нормами адміністративного права, що виникають, змінюються і припиняються з приводу реалізації та охорони суб'єктивних прав й виконання обов'язків, спрямованих на забезпечення балансу (погодження) індивідуальних, групових та національних інтересів щодо охорони землі, забезпеченні її ефективного і раціонального використання, реалізації прав на землю відповідно до закону; 2) окреслено ознаки дозвільних відносин у сфері земельних відносин. Серед положень, які дістали подальшого розвитку та удосконалення в результаті дослідження, проведеного Ярославом Юрійовичем Штикером слід виокремити наступні: 1) систематизацію нормативно-правових актів, якими урегульовано відносини у сфері земельних відносин в цілому та дозвільної діяльності зокрема; 2) перелік суб'єктів дозвільної діяльності у сфері земельних відносин; 3) положення, що до основних рис реєстраційної діяльності у сфері земельних відносин як виду дозвільної діяльності, до яких доцільно віднести: а) документальне підтвердження речових прав на земельну ділянку або наділення новими правовими ознаками об'єкта; б) процедуру отримання реєстраційних документів повинна встановлюватися виключно законодавчими актами і забезпечуватися примусовою силою держави; в) загальнообов'язковість; г) суб'єкт який має реєстраційні повноваження – Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру; 5) за допомогою реєстраційної діяльності реалізуються та не порушуються права, свободи та законні інтереси певної групи фізичних осіб та певних юридичних осіб публічного права; 4) науковий підхід, який передбачає розгляд процедури сертифікації у сфері земельних відносин у широкому та вузькому значенні; 5) характеристику особливостей та стадій погоджувальної процедур у сфері земельних відносин, яка спрямована на отримання юридично значимого

результату (висновку) у сфері земельних відносин шляхом узгодження позицій їх учасниками; 6) розуміння сутності та змісту завдань дозвільної діяльності у сфері земельних відносин у широкому розумінні; 7) уявлення про сутність категорії адміністративно-процедурна форма дозвільної діяльності у сфері земельних відносин; 8) визначення процедури проведення державної експертизи у сфері земельних відносин та доведено, що суттю останньої є підтвердження статусу документа, який містить землевпорядну інформацію та є необхідною умовою для отримання інших документів дозвільного характеру в зазначеній сфері; 9) положення про перспективні напрямки адаптації зарубіжного досвіду здійснення дозвільної діяльності у сфері земельних відносин.

Вивчення дисертаційного дослідження дозволяє зробити висновок, що автор обґрунтував низку концептуальних положень, які мають вагомим значення для розвитку науки адміністративного права взагалі та дозвільної діяльності у сфері земельних відносин, зокрема.

Так, схвальну оцінку заслуговує підхід автора щодо визначення «адміністративно-правових відносин» об'єктом яких є земля і земельні ділянки. Обґрунтовується позиція, що на сьогодні відсутнє як розуміння так і законодавче визначення категорії «державної земельної політики» і відповідно стратегія розвитку відносин в зазначеній сфері. Доведено, що дозвільна діяльність у сфері земельних відносин є частиною державної земельної політики держави, яка включає до себе адміністративно-правові відносини щодо формування державної земельної політики та відносини щодо реалізації державної земельної політики (с. 28-35).

Доцільно підтримати висновок дисертанта про необхідність дослідження правового регулювання дозвільної діяльності у сфері земельних відносин з урахуванням здійсненої класифікації нормативно-правових актів за такими критеріями, як: в залежності від виду публічно-правових відносин, які складають сферу земельних відносин; від юридичної форми та виду дозвільної діяльності у сфері земельних відносин (с. 45-53).

Слід відмітити комплексність виокремлення характерних ознак суб'єкта

дозвільної діяльності у сфері земельних відносин як: 1) наявність нормативно визначених та закріплених дозвільних повноважень, які зв'язані межами, підставами та способом реалізації; 2) метою діяльності відповідних суб'єктів є забезпечення безпеки навколишнього природного середовища, національних інтересів та підтримання балансу приватних та публічних інтересів об'єктом яких є земля та земельні ділянки; 3) мають організаційну відокремленість, яка обумовлена специфікою функції (публічно-сервісна функція – надання адміністративних послуг), яка була покладена в основу створення відповідного органу; 4) їх діяльність є цілеспрямованою, системною та функціональною; 5) порядок створення, організації та функціонування визначається нормами адміністративного права; 6) їх діяльність корелюється з іншими суб'єктами публічного управління у сфері земельних відносин (с. 60-68).

Цікавим та корисним, у першу чергу, для практики здійснення дозвільної діяльності є аналіз правових форм дозвільної діяльності у сфері земельних відносин, шляхом виокремлення таких її ознаки: 1) реалізуються суб'єктами дозвільної діяльності (провідним суб'єктом є Держгеокадастр України); 2) мають адміністративно-процедурну форму; 3) мають публічно-правовий зміст, який полягає у юридичному оформленні умов, необхідних для реалізації суб'єктивних прав у сфері земельних відносин; 4) регламентуються нормами адміністративно-процесуального права; 5) призводять до настання певних юридичних наслідків для суб'єктів; 6) реалізуються через диспозитивний метод до регламентації діяльності суб'єктів дозвільної діяльності результатом чого є прийняття рішення, яке має індивідуальний характер та є підставою для надання документа дозвільного характеру (с. 75-82).

Заслуговує на увагу проведена робота щодо дослідження погоджувальних процедур у сфері земельних відносин. Доведено, що вони є різновидом дозвільних процедур в широкому розуміння, метою яких є узгодження інтересів всіх учасників відповідних відносин, що оформлюється відповідним офіційним документом (висновком) та є юридичним фактом для виникнення, зміни або припинення земельних правовідносин (с. 95).

Проведене дослідження дозволило дисертанту розглянути та детально проаналізувати процедури стандартизації та сертифікації у сфері земельних відносин. Звернуто увагу, що дотримання встановлених стандартів та нормативів у сфері земельних відносин є необхідною умовою дотримання прав всіх учасників відповідних відносин (с. 109).

Слід на високому рівні оцінити здобутки дисертанта щодо визначення мети проведення державної експертизи у сфері земельних відносин, що дало змогу визнати процедуру проведення державної експертизи у сфері земельних відносин різновидом дозвільної діяльності органів публічної адміністрації в широкому розумінні (с. 124).

Звертають на себе увагу результати проведення автором узагальнення практики формування та реалізації регуляторної політики у сфері земельних відносин на прикладі країн Європейського союзу, що надало можливість виокремити найбільш поширені тенденції дозвільної діяльності у досліджуваній сфері (с. 160).

Крім цього хотілося б відмітити проведену роботу щодо аналізу напрямків вдосконалення дозвільної діяльності у сфері земельних відносин шляхом внесення змін до Законів України «Про землеустрій», «Про оцінку земель», а також необхідності систематизації нормативно-правових актів, що стосується питань дозвільної діяльності у сфері земельних відносин у формі інкорпорації, яку потрібно проводити способом групування нормативно-правових актів за видами дозвільної діяльності в зазначеній сфері.

Виходячи з цього, можна із впевненістю констатувати, що використання одержаних результатів дозволить певною мірою вдосконалити адміністративно-правове регулювання дозвільної діяльності у сфері земельних відносин.

Положення та висновки, сформульовані в дисертації, безумовно, **мають теоретичну і практичну цінність**, їх може бути використано для поліпшення правотворчої діяльності органів публічної влади щодо формування дозвільної (регуляторної) політики держави у сфері земельних відносин. Висновки та пропозиції, що містяться в дисертації, можуть бути використані для

вдосконалення чинного законодавства, особливо тієї його частини, яка регулює питання дозвільної діяльності у сфері земельних відносин. Обґрунтовані автором положення і рекомендації можуть бути рекомендовані для використання у правозастосовній діяльності суб'єктів, що здійснюють дозвільну діяльність у сфері земельних відносин, а також в навчальному процесі при викладанні дисципліни «Адміністративне право України».

Результати дисертаційної роботи викладені у 5 наукових статтях, з яких 4 опубліковано у наукових фахових виданнях України, 1 – у іноземному науковому виданні, а також у тезах 3 доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях.

Автореферат дисертації відповідає її змісту та повністю відображає основні положення проведеного дослідження. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до встановлених вимог.

Дискусійні положення. Висока оцінка змісту дисертаційного дослідження не виключає наявності окремих питань, які мають дискусійний характер або потребують додаткового обґрунтування.

1. У підрозділі 1.1 «Сфера земельних відносин як предмет дозвільної діяльності та об'єкт адміністративно-правового регулювання» дисертант підіймає питання, які стосуються визначення сутності «державної земельної політики» та необхідності її законодавчого закріплення. Бажано було б запропонувати проєкт власної стратегії розвитку державної політики України у сфері земельних відносин та визначити підходи до приватизації земельних ділянок, яку до речі також можна віднести до видів дозвільної діяльності тощо.

2. У підрозділі 1.2 «Правове регулювання дозвільної діяльності у сфері земельних відносин» дисертантом звертається увага, що основним «правовим інструментом» реалізації суб'єктивних прав в сфері земельних відносин є «адміністративно-правове зобов'язання», за допомогою якого можливо досягти балансу (погодження) індивідуальних, групових та національних інтересів щодо охорони землі, забезпеченні її ефективного і раціонального використання та реалізації прав на землю відповідно до закону. Але зі змісту роботи, не

зрозуміло, що автор розуміє під категорією «правовий інструментарій» та як останній співвідноситься із категоріями «форми та методи державного управління»?

3. Дисертант у підрозділі 1.3. «Суб'єкти дозвільної діяльності у сфері земельних відносин» доводить необхідність застосування системного підходу до виділення суб'єктів дозвільної діяльності у сфері земельних відносин та їх подальшої систематизації. Разом з тим, вказує про недоцільність виділення єдиного дозвільного процесу, «зважаючи на відсутність системності й взаємозв'язку між правовими формами різних видів дозвільної діяльності у сфері земельних відносин». Такі висновки потребують додаткових пояснень, хоча їх доречність принципово не заперечується.

4. У підрозділі 2.1 «Погоджувальні процедури у сфері земельних відносин» обґрунтовано доцільність виокремлення погоджувальних процедур у сфері земельних відносин на підставі наступних їх ознак: 1) можливі тільки між учасниками процесу; 2) нормами діючого законодавства прямо вказується на необхідність узгодження волі, з однієї сторони, органу публічної адміністрації, з іншої – невідних суб'єктів. Визнаючи перспективність такого виділення, тим не менше, доречно вказати про можливість використання конструкції адміністративного договору з метою закріплення та юридизації таких погоджень, тим більше, що одна із сторін таких процедур не є суб'єктом владних повноважень.

5. Пропозиції і рекомендації дисертанта були б більш презентабельними, а висновки – переконливішими, якби дисертант зміни до норм діючого законодавства, які регламентують дозвільну діяльність у сфері земельних відносин виклав окремо в додатках до дисертаційної роботи.

Втім, зазначені зауваження не знижують в цілому високого рівня дисертаційного дослідження, а тому можна дійти такого загального висновку: дисертація на тему «Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності у сфері земельних відносин» відповідає науковій спеціальності, за якою вона виконана, і являє собою закінчену науково-дослідну роботу, в якій отримані

нові науково обґрунтовані результати в галузі адміністративного права, що в сукупності розв'язують важливу наукову проблему формування теоретичної моделі адміністративно-правового регулювання дозвільної діяльності у сфері земельних відносин, що має істотне значення для адміністративно-правової науки. Основні результати дисертації відображають особистий внесок здобувача в їх досягнення. А отже, дисертаційне дослідження повністю відповідає вимогам п. 9, 11-13 Порядку присудження наукових ступенів, що затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а її автор – Штикер Ярослав Юрійович – заслуговує на присудження йому наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:
 завідувач кафедри
 державно-правових дисциплін та
 адміністративного права
 Центральноукраїнського державного педагогічного
 університету імені Володимира Винниченка,
 доктор юридичних наук, професор



Є.Ю. Соболев

*Згідно з завідувачем
 зовнішній секретар*



С.В. Омельченко