

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних, професора, члена-кореспондента НАПрН України Гетьмана Євгена Анатолійовича – на дисертацію Луценка Віталія Івановича на тему: «Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 — адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право (08 – право)

Актуальність теми дисертаційного дослідження. Актуальність та своєчасність дослідження адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин зумовлені комплексними трансформаціями системи публічного управління в Україні, які поєднуються із процесами децентралізації, реформування земельного законодавства та розширення повноважень територіальних громад взагалі, а також щодо розпорядження земельними ресурсами, зокрема. Передача значної частини управлінських функцій на місцевий рівень актуалізує потребу в чіткому нормативному визначенні адміністративно-правових механізмів діяльності органів місцевого самоврядування, усуненні наявних прогалин і колізій у правовому регулюванні, а також підвищенні ефективності правозастосовної практики. Водночас, зростання суспільного запиту на прозорість земельних процедур, захист прав громадян, раціональне використання земель та забезпечення сталого розвитку територій, потребує науково обґрунтованих підходів до вдосконалення адміністративно-правових інструментів місцевого самоврядування. У цьому контексті системне дослідження зазначеної проблематики є необхідною передумовою формування дієвої та узгодженої моделі правового регулювання земельних відносин на локальному рівні, здатної забезпечити баланс публічних і приватних інтересів. З огляду на зазначене вище, не викликає сумніву, що дисертація Луценка Віталія Івановича на тему: «Адміністративно-правові засади діяльності органів

місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин» є актуальною та своєчасною.

В роботі досить чітко та послідовно сформульовані мета та завдання дисертаційного дослідження. Їх постановка та обґрунтованість дозволяють розкрити основний зміст теми. Так, мета дисертаційного дослідження полягала в тому, щоб з'ясувати сутність та розкрити особливості адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин, на основі чого надати обґрунтовані пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення адміністративного законодавства у цій сфері (с.18). В свою чергу завданнями було: розкрити державну регіональну політику у сфері земельних відносин як об'єкт адміністративно-правового регулювання та предмет діяльності органів місцевого самоврядування; встановити місце органів місцевого самоврядування в системі суб'єктів адміністративно-правового регулювання земельних відносин; визначити напрями адміністративно-правового регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування; окреслити адміністративні інструменти органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин; розкрити адміністративні процедури органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин; з'ясувати особливості взаємодії органів місцевого самоврядування з державними та громадськими інституціями у сфері регулювання земельними відносинами; розкрити гарантії дотримання прав територіальної громади у сфері управління земельними відносинами; запропонувати шляхи розвитку адміністративного законодавства в частині вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування щодо правового регулювання земельних відносин в Україні (с.18).

Об'єкт і предмет дисертаційного дослідження визначені у відповідності з вимогами МОН України та дозволяють всебічно проаналізувати поставлену проблему.

Структура дисертації В.І. Луценка логічно витікає з поставлених завдань, об'єкту і предмету. Методологію обрано правильно. *Науково-теоретичне підґрунтя* роботи становлять здобутки фахівців з конституційного, адміністративного права тощо. Також використано здобутки фахівців з інших галузевих дисциплін, як-то: теорія управління, філософія, соціологія тощо. *Нормативно-правовою основою* дисертації слугували Конституція України, а також ряд законодавчих та підзаконних нормативних документів. *Інформаційною та емпіричною базою* дисертаційної роботи є наукова публіцистика, періодичні видання, статистичні дані, тощо.

Варто також з позитивного боку відмітити те, що робота має як практичне так і теоретичне значення, адже результати дослідження можуть бути запроваджені у науково-дослідній сфері, у правотворчості, у правозастосовній діяльності та освітньому процесі.

Наукова новизна отриманих результатів полягає у тому, що дисертаційне дослідження є першою спробою в сучасних умовах з'ясувати сутність та розкрити особливості адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин, що дало можливість надати обґрунтовані пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення адміністративного законодавства у цій сфері.

Варто звернути увагу на наукові положення, які запропоновано дисертантом вперше: 1) обґрунтовано, що роль органів місцевого самоврядування в системі (ОМС) суб'єктів адміністративно-правового регулювання земельних відносин розкривається у таких чинниках: по-перше, ОМС покликані забезпечити належне втілення ідей, принципів, напрямків та пріоритетів загальнодержавного курсу щодо управління сферою земельних відносин на рівні окремих регіонів з урахування специфіки їх умов та рівня розвитку; по-друге, муніципальна влада забезпечує дотримання режиму законності під час розпорядження земельними ресурсами, що перебувають у комунальній власності; по-третє, ОМС забезпечують територіальну

організацію підвідомчого їм регіону, вживають заходів щодо його раціонального облаштування з урахуванням наявних виробничих та соціальних потреб територіальної громади; по-четверте, органи місцевого самоврядування здійснюють облік земель, контроль за ефективністю та законністю їх використання; по-п'яте, до компетенції ОМС належить здійснення координації зусиль місцевих органів влади (як муніципальних, так і територіальних підрозділів органів виконавчої гілки влади) з питань реалізації державної політики у сфері земельних відносин; по-шосте, досліджувані органи здійснюють від імені держави юрисдикційні функції у сфері земельних відносин; по-сьоме, муніципальні органи відповідальні за проведення інформаційної та просвітницької роботи із населенням територіальної громади з питань земельних відносин; 2) сформульовано авторське визначення поняття адміністративних процедур органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин, на основі чого зазначено, що вони необхідні для того, щоб забезпечити законність та ефективність, зрозумілість і прогнозованість дій суб'єктів владних повноважень, перш за все у відносинах із громадянами та колективними суб'єктами приватного права, захистити їх від свавілля та зловживань, а також забезпечити їх права і законні інтереси надійним підґрунтям для оскарження дій (бездіяльності) органів місцевого самоврядування у разі виникнення такої необхідності; 3) доведено, що адміністративний договір, як регулятивний інструмент у сфері земельних відносин, дозволяє органам місцевого самоврядування більш гнучко та ефективно підходити до вирішення проблемних питань земельних відносин, адже укладаючи адміністративний договір із суб'єктами публічної влади, приватними особами чи інститутами громадянського суспільства, органи місцевого самоврядування вступають у взаємовідносини із зазначеними суб'єктами на паритетних засадах, відповідно права, обов'язки, гарантії, форми та напрямки діяльності, а також інші важливі аспекти врегулювання відносин у земельній

сфері, визначаються у таких договорах на підставі взаємних погоджень і домовленостей (с.21–22).

У результаті проведеного дослідження сформульовано низку інших нових наукових положень, які мають важливе практичне та теоретичне значення. Зокрема, в роботі:

- вдосконалено визначення поняття взаємодії органів місцевого самоврядування з державними та громадськими інституціями у сфері регулювання земельними відносинами, під яким запропоновано розуміти впорядковану, систематизовану та врегульовану нормами чинного законодавства спільну, взаємоузгоджену діяльність відповідних суб'єктів, яка спрямована на ефективну реалізацію державної земельної політики, а також на прийняття правомірних і збалансованих рішень щодо використання та розподілу земельних ресурсів (с.21);

- з'ясовано, що державну регіональну політику у сфері земельних відносин доцільно тлумачити як комплекс заходів (політико-правових, організаційно-управлінських, правоохоронних тощо), що здійснюються органами центральної та місцевої публічної влади, спрямованих на забезпечення належних умов для формування, протікання, розвитку та припинення зазначених суспільних відносин на рівні окремих регіонів і орієнтованих: з одного боку на ефективне впровадження загальних засад центральної державної політики у сфері земельних відносин у окремих регіонах з урахуванням їх природно-географічних, екологічних, економічних, демографічних, культурних та інших особливостей; а з іншого – на отримання зворотної реакції (відповіді) від місцевої влади щодо наявного стану зазначеної сфери, нагальних у ній проблем, потреб і запитів, а також пропозицій стосовно врегулювання відповідних проблемних питань (с.79);

- виділено наступні напрями адміністративно-правового регулювання земельних відносин: 1) визначення концептуальних засад та перспектив розвитку регулювання сфери земельних відносин на загальнодержавному та регіональному рівнях; 2) визначення правил ефективного

землекористування; 3) врегулювання механізму взаємодії та координації між суб'єктами публічної влади з приводу реалізації державної політики у сфері земельних відносин, як на загальнодержавному, так і регіональному рівнях; 4) врегулювання матеріально-правових та процедурних засад здійснення контролю у сфері земельних відносин; 5) врегулювання процедур, які супроводжують оподаткування земельних ресурсів; 6) здійснення адміністративної юрисдикційної діяльності у сфері земельних відносин; 7) визначення засад оцінювання ефективності діяльності органів публічної влади щодо здійснення державної політики у сфері земельних відносин (с.83);

- доведено, що особливостями взаємодії органів місцевого самоврядування з державними інституціями у сфері регулювання земельними відносинами є наступні: 1) наявність чіткого розподілу повноважень, які є різнорівневими. Зокрема у таких взаємовідносинах ОМС вирішують питання розпорядження землями громади, тоді як державні органи забезпечують стандарти, реєстрацію, контроль, погодження та нагляд у досліджуваній сфері, тощо; 2) у таких відносинах, ОМС та інші державні інституції рідко виступають рівними партнерами, що пов'язано із специфікою повноважень, а також завдань, які ці суб'єкти виконують у сфері регулювання земельних відносин; 3) ОМС та інші державні інституції носять кардинально різний характер, через що більшість процедур потребують узгодження; 4) у таких відносинах, вищі органи державної влади, зокрема ОВА/ОДА виконують координаційні та контрольні-наглядові функції; 5) спільна відповідальність за стратегічні ресурси та безпеку, адже така взаємодія орієнтована на узгодження локальних і національних пріоритетів у поводженні із землею; 6) основу взаємодії складають інформаційно-кадастрові ресурси (ДЗК, реєстри речових прав), що вимагає синхронізації дій, обміну даними та технічної сумісності; 7) в умовах воєнного стану взаємодія ускладнюється через різну безпекову ситуацію на окремих територіях (с.140);

- запропоновано вдосконалити організаційні аспекти здійснення відповідної діяльності, в рамках чого доцільно: 1) покращити систему планування діяльності ДМС; 2) вдосконалити кадрове забезпечення органів місцевого самоврядування, яке має бути орієнтовано на професіоналізацію відповідної сфери; 3) розширити систему інформаційного забезпечення здійснення контролю за станом земельних ресурсів. Все зазначене вище має віднайти своє відображення у майбутній «Концепції державного розвитку земельних відносин в Україні на період до 2035 року» метою якої повинно бути – сформувати цілісну, інституційно узгоджену та законодавчо стабільну модель адміністративного регулювання земельних відносин, яка забезпечить спроможність органів державної влади, місцевого самоврядування, а також інших державних та недержавних інституцій, ефективно, прозоро й однаково управляти земельними ресурсами, створюючи передумови для збалансованого розвитку територій (с.190).

В роботі містяться й інші цікаві, як з практичної точки зору, так і з теоретичної, пропозиції та рекомендації.

Разом із тим, дисертація не позбавлена певних недоліків та суперечливих положень, які потребують додаткових пояснень та уточнень, зокрема:

1. Потребує додаткового обґрунтування тези автора про те, що «гарантії незалежності в рамках дотримання прав територіальної громади у сфері управління земельними відносинами полягають у створенні таких умов, за яких громада може самостійно та відповідально ухвалювати рішення щодо землі, не зазнаючи необґрунтованого тиску з боку вищих державних органів, приватних інтересів чи посадових осіб» (с.23). Зокрема, виникають сумніви щодо взагалі доцільності виокремлення гарантій незалежності територіальних громад, це по-перше, а по-друге, не зовсім зрозуміло хто від кого має бути незалежним?

2. На сторінці 33 дисертації дисертант пише про те, що «державна політика є однією із ключових форм діяльності суб'єктів публічної влади, яка

виникає як реакція на суспільні проблеми, потреби та запити і виражає ставлення правлячої еліти до реалій і викликів суспільного розвитку, характеризує розуміння нею кола, змісту та глибини проблем, шляхів і засобів їх розв'язання». З таким твердженням важко погодитись, адже державна політика – це цілеспрямована діяльність органів влади з розробки та реалізації рішень для вирішення суспільних проблем, досягнення загальних цілей розвитку та регулювання життя суспільства, що втілюється в законах, актах, фінансових пріоритетах та діях, тобто це більше напрямок діяльності суб'єктів публічної адміністрації, а не форма.

3. Аналізуючи адміністративні інструменти органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин (підрозділ 2.1), наприкінці підрозділу автор робить висновок, що наведений у підрозділі перелік інструментів «далеко не виключний і його можна доповнити такими інструментами як: контроль, координація, заохочення, примус та юридична відповідальність, про які досить часто ведуть мову дослідники» (с.102). З огляду на це твердження, виникає цілком логічне питання – чому автор не розглянув такі інструменти, як контроль, координація, заохочення, примус та юридична відповідальність у дисертаційному дослідженні.

4. Опрацьовуючи шляхи вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин (розділ 3), автор міг би додатково розглянути відповідний зарубіжний досвід та шляхи його імплементації. Окрім того, окрему увагу варто було присвятити напрямам вдосконалення правових засад діяльності органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин з огляду на правовий режим воєнного стану.

5. Додаткового обґрунтування потребує твердження про те, як саме, на думку автора, слід 1) підсилити кадрову спроможність громад, що означає формування компетентних місцевих команд: землевпорядників, кадастрових спеціалістів, юристів із земельних питань; 2) розвивати технічну та інформаційну базу, адже громади повинні мати доступ до сучасних

геоінформаційних систем, якісних карт, кадастрових даних, інструментів обліку та аналізу земельних ресурсів; 3) сформулювати чіткі внутрішні процедури ухвалення земельних рішень (с.190).

Вищенаведені зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку якості виконаної дисертантом роботи і в певній мірі носять характер побажань.

Основні положення дисертаційного дослідження знайшли своє висвітлення у п'яти наукових статтях та тезах доповідей на трьох науково-практичних конференціях. Так, підсумки розроблення проблематики та відповідні висновки оприлюднено на міжнародних науково-практичних конференціях: «Проблемні питання юридичної науки в контексті реформування правової системи України» (м. Київ, 19–20 жовтня 2022 р.), «Правові проблеми сучасності та наукові підходи до їх вирішення» (м. Київ, 25–26 січня 2023 р.), «Modern Achievements in Legal Science and Practice (Riga, the Republic of Latvia, March 19–20, 2025.)».

Автореферат дисертації відповідає її змісту та повністю відображає основні положення і результати дослідження. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до встановлених вимог. Ознак порушення академічної доброчесності не виявлено. Зміст дисертаційної роботи висвітлений достатньо повно, виклад запропонованих в роботі положень базується на ґрунтовному опрацюванні літературних джерел із проблематики дисертаційного дослідження. Автор сформулював свої висновки, які здатні стати значним внеском у розвиток вітчизняного адміністративного права.

Практичне значення отриманих результатів полягає у тому, що викладені в дисертації висновки і пропозиції або вже використовуються, або ж можуть бути використані в: науково-дослідній сфері – як підґрунтя проведення теоретико-прикладних досліджень, присвячених адміністративно-правовим засадам діяльності органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права); правотворчій діяльності – в

процесі розробки нових та вдосконалення діючих нормативно-правових актів різної юридичної сили, в нормах яких закріплюються адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин; правозастосовній діяльності – з метою підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин; освітньому процесі – під час підготовки підручників, навчальних посібників, а також навчально-методичних матеріалів з дисциплін «Адміністративне право», «Земельне право», «Державне управління», тощо..

Отже, можна зробити висновок, що дисертаційне дослідження Луценка Віталія Івановича на тему: «Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин» є завершеною працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності вирішують конкретну наукову задачу – розкрити сутність та виокремити особливості адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин, на основі чого надати пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення адміністративного законодавства, яке регулює суспільні відносини у цій сфері.

Виходячи із зазначеного, слід вказати, що дисертаційне дослідження повністю відповідає науковій спеціальності 12.00.07 та вимогам Порядку присудження наукових ступенів, а її автор заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право (08 – право).

ОФІЦІЙНИЙ ОПОНЕНТ:

головний учений секретар
Національної академії правових наук України,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України



Підпис Гетьмана засвідчую:
прізвище

Начальник ВК

Дерев'янка
Дерев'янка

Гетьман

Євген ГЕТЬМАН