

## ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора Рябченко Олени Петрівни – 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.** Сучасний стан використання земельно-ресурсного потенціалу країни характеризуються низькою економічною ефективністю, не зважаючи на те, що Україна володіє одним із найбільших родючих земельних угідь, порівняно з іншими державами світу. Однак українська модель «земельних перетворень», в умовах сьогодення, врахувала принцип соціальної справедливості, а не економічної ефективності. За цих обставин створення високоефективного апарату публічного управління наразі стає все більш актуальним, оскільки країні потрібно адаптуватись до змін, що відбуваються як у внутрішньому середовищі, так і в зовнішньополітичних процесах, і як результат потребує вирішення комплексу проблем, серед яких є і проблема формування ефективних механізмів публічного управління у сфері земельних відносин за основними напрямками: використання, охороною та обігом земель. Інституційне забезпечення формування механізмів публічного управління земельно-ресурсного потенціалу на сьогодні залишається явно недостатнім, враховуючи те, що трансформація інституту власності на землю, яка відбулась в Україні у процесі земельної реформ, так і не призвела до формування ефективної ринково орієнтовної системи землекористування.

Особливої уваги в цьому аспекті вимагає дозвільна діяльність у сфері земельних відносин. Оскільки сфера земельних відносин становить єдиний комплекс різноманітних правовідносин щодо створення та підтримання повноцінного життєвого середовища, що охоплює усі сфери функціонування та розвитку сучасного суспільства. Саме наявність дозвільної системи в державі надає можливість підтримувати баланс реалізації прав, свобод і законних

інтересів однієї особи і запобігати порушенню прав іншої. Але як і будь-яка діяльність у правовій, демократичній державі остання повинна відбуватися в рамках правового поля.

Виходячи з зазначеного вище, можна стверджувати, що дисертаційне дослідження Я.Ю. Штикера – це новий напрямок наукового пошуку, обумовлений відсутністю напрацювань учених, присвячених проблемі дозвільної діяльності у сфері земельних відносин, що і визначило тему наукового дослідження та його спрямованість на обґрунтування теоретичної моделі вказаної діяльності із використанням дослідницького потенціалу адміністративно-процедурної форми, соціальний зміст якої обумовлений публічно-сервісним характером діяльності щодо надання документів дозвільного характеру у сфері земельних відносин.

Зважаючи на вказане, тема дисертації є не лише актуальною, але й вчасною і корисною для розвитку науки адміністративного права, вдосконалення правового регулювання дозвільної діяльності у сфері земельних відносин.

Належним необхідно визнати методологічний підхід щодо дослідження. Він свідчить про достатній рівень володіння дисертантом загальними та спеціальними методами наукового пізнання та вмінням використовувати їх для вирішення завдань, поставлених у роботі. Достатній рівень наукових узагальнень базується на системному підході. Були також використані інші методи, характерні для наукових робіт з юридичних наук: логіко-семантичний, аналізу і синтезу, порівняльно-правовий, системний, метод групування, структурно-логічний тощо. Методи і прийоми доречно використані для формулювання авторських дефініцій та висновків, які складають основний понятійний апарат та зміст дослідження, є засадами обґрунтування запропонованих висновків і рекомендацій щодо змін до чинного законодавства.

**Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків та рекомендацій, сформульованих у дисертації, їх достовірність і новизна.**

Наукові положення, рекомендації та висновки дослідження, проведеного

Я.Ю. Штикером, є належним чином обґрунтованими та достовірними, оскільки обумовлені використанням об'єктивних даних про дозвільну діяльність у сфері земельних відносин та відображають сучасний стан національного законодавства щодо здійснення дозвільної діяльності; базуються на останніх наукових дослідженнях у галузі адміністративного, земельного, аграрного права, теорії права; враховують європейський досвід у даному напрямку та судову практику.

Наукова новизна одержаних результатів визначається сучасною постановкою проблеми, застосуванням відповідного теоретико-методологічного апарату та практики реалізації норм чинного адміністративного законодавства, яке регулює особливості дозвільної діяльності у сфері земельних відносин. Робота є однією з перших спроб комплексно, з використанням сучасних методів пізнання та врахуванням новітніх досягнень науки адміністративного права, визначити зміст, особливості, види та процедури дозвільної діяльності у сфері земельних відносин та сформулювати авторське бачення шляхів їх вирішення.

З урахуванням сучасних підходів, наявних у юридичній науці, Я.Ю. Штикер формулює основні параметри проблеми, яка вирішується у дисертаційній праці, та концептуальні засади її розв'язання, а також спрямовує одержані результати на підвищення ефективності дозвільної діяльності у сфері земельних відносин.

Загальне позитивне враження від дисертації Я.Ю. Штикера підкріплюється результатами, які характеризують її наукову новизну.

Зокрема, автором визначено поняття дозвільної діяльності у сфері земельних відносин, як 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

(с. 38).

З позитивного боку слід відмітити виокремлення ознак дозвільних відносин у сфері земельних відносин: 1) за допомогою дозвільної діяльності реалізуються положення ст. 13 та ст. 14 Конституції України; 2) основною метою є забезпечення балансу інтересів у сфері земельних відносин щодо користування природними об'єктами права власності народу та недопустимість використання останніх на шкоду людині і суспільству; 3) зобов'язання при реалізації права власності на землю здійснюється шляхом здійснення дозвільної діяльності та встановлюється виключно законодавчими актами і забезпечуватися примусовою силою держави; 4) повноваження органів публічної адміністрації у сфері земельних відносин щодо здійснення такої діяльності визначені чинним законодавством; 5) є самостійним правовим засобом правового регулювання діяльності у сфері земельних відносин; 6) обов'язковим учасником є органи публічної адміністрації, які мають дозвільні повноваження; 7) видами такої діяльності є: погоджувальні процедури, стандартизації та сертифікації у сфері земельних відносин, проведення державної експертизи; отримання документів дозвільного характеру у сфері земельних відносин та реєстраційна діяльність (с. 39).

В дисертаційному дослідженні здійснено ґрунтовний аналіз правового регулювання дозвільної діяльності у сфері земельних відносин. Цікавим є підхід до 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. 57).

Обґрунтовано та охарактеризовано систему суб'єктів дозвільної діяльності у сфері земельних відносин. Це у свою чергу сприяло здійснити класифікацію дозвільних повноважень відповідних суб'єктів у сфері земельних відносин на: 1) нормотворчі повноваженнями щодо визначення дозвільних процедур у сфері земельних відносин – Кабінет Міністрів України; 2) процедурні погоджувальні повноваження – Міністерство аграрної політики

та продовольства України, а також Міністерство екології та природних ресурсів України; 3) основні процедурні повноваження – Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру та її територіальні органи; 4) делеговані повноваження – органи місцевого самоврядування. Виокремлено складові структури адміністративно-правового статусу основного суб'єкта надання дозвільних послуг у сфері земельних відносин: 1) призначення (мета), завдання, функції; 2) організаційну структуру, яка характеризується функціональною взаємозалежністю, організаційно-ієрархічною і юридичною підвладністю; 3) компетенцію (предмети відання, права та обов'язки) (с. 64-75).

В дисертації ретельно проаналізовано та досліджено форми дозвільної діяльності у сфері земельних відносин. Доведено, що формами дозвільної діяльності у сфері земельних відносин є адміністративно-процедурна, яка має зовнішньо виражену дію суб'єктів дозвільної діяльності у сфері земельних відносин, що здійснюються у межах компетенції з метою виконання поставлених перед ними завдань та представлена чітко визначеною законом сукупністю правових стадій та етапів, послідовна реалізація яких призводить до юридичних наслідків, у вигляді прийняття посадовою особою рішення про видачу або відмову видачі документу дозвільного характеру у зазначеній сфері. Спираючись на існуючі наукові підходи щодо визначення адміністративної процедури, правової форми, а також положень проекту Адміністративно-процедурного кодексу України у різних редакціях, автором виокремлено основні ознаки адміністративно-процедурної форми (с. 79-90).

Велику увагу приділено порядку здійснення окремих дозвільних процедур у сфері земельних відносин. Зокрема, акцентовано увагу на особливостях погоджувальних процедур у сфері земельних відносин. Дисертантом доведено, що погоджувальна процедура у сфері земельних відносин є різновидом дозвільних процедур і спрямована на отримання юридично значимого результату (висновку) у сфері земельних відносин шляхом узгодження позицій їх учасниками (с. 99).

В роботі виділено та детально досліджено стандартизація та сертифікація

у сфері земельних відносин та піддано аналізу стадії процедури останніх. Звернуто увагу, що ефективність правового регулювання використання та охорони земель залежить від того, на скільки стандарти та нормативи у галузі охорони земель являють собою цілісну систему (с. 110-127).

Науково-обґрунтованою є позиція дисертанта, що суттю проведення державної експертизи у сфері земельних відносин є забезпечення відповідності землевпорядної документації вимогам законів України, інших нормативно-правових актів, вихідним даним та технічним умовам щодо розробки даної документації.

Слушним є висновок, що реєстраційні відносини з приводу отримання реєстраційних (дозвільних) послуг у сфері земельних послуг є публічно-сервісними, а відносини між державою та суб'єктом надання реєстраційних (дозвільних) послуг (органом публічної адміністрації) з приводу організації та контролю за такою діяльністю є за своєю природою управлінськими (с. 145).

Схвальної оцінки заслуговує висновок дисертанта щодо сформульованих пропозицій та рекомендацій, які стосуються 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.

Вказані положення наукової новизни можуть бути використані для проведення наукових досліджень, удосконалення законодавства, що регламентує дозвільну діяльність у сфері земельних відносин та дозвільні процедури прийняття та застосування документів дозвільного характеру.

**Повнота викладу основних результатів дисертації в наукових фахових виданнях.** Основні теоретичні висновки та практичні рекомендації, що містяться у дисертації, викладені у шість наукових статтях, з яких п'ять опубліковано у наукових фахових виданнях України, одну – у іноземному науковому виданні, а також у тезах трьох доповідей на науково-практичних

конференціях. Основні висновки і рекомендації, отримані в процесі здійснення дослідження, знайшли відображення у наукових публікаціях.

Дисертаційне дослідження виконане автором самостійно з використанням останніх досягнень теорії адміністративного права. Усі сформульовані в ньому положення, висновки та пропозиції обґрунтовані на основі особистих досліджень автора. Автором для аргументації власних положень і висновків використовувалися напрацювання інших учених, на які обов'язково робилися посилання.

Зміст автореферату ідентичний основним положенням дисертації.

Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до вимог, встановлених МОН України. Встановлюючи значущість для науки і практики результатів дослідження, проведеного Я.Ю. Штикером, варто вказати, що воно вирішує наукову проблему, оскільки результати роботи поглиблюють існуючі уявлення про правову природу, сутність та особливості дозвільної діяльності у сфері земельних відносин й можуть бути основою для подальших наукових досліджень з відповідної проблематики, а також містить висновки та пропозиції, що можуть бути використані для вдосконалення чинного та перспективного адміністративного законодавства щодо здійснення дозвільної діяльності у сфері земельних відносин. Матеріали дисертаційного дослідження можуть використовуватись при викладанні дисциплін «Адміністративне право» у вищих навчальних закладах юридичного профілю.

**Дискусійні положення дисертаційного дослідження.** У цілому позитивно оцінюючи дисертацію Я.Ю. Штикера, необхідно висловити ряд зауважень, звернути увагу на твердження, що викликають сумніви та можуть слугувати підґрунтям для дискусії під час її захисту:

1. У підрозділі 1.4 «Форми дозвільної діяльності у сфері земельних відносин», автором доводиться положення, що формами дозвільної діяльності у сфері земельних відносин є адміністративно-процедурна. Потребує додаткового пояснення, як остання співвідноситься з категорією «процесуальна форма» та доцільність виділення єдиного дозвільного процесу у цій сфері.

2. У підрозділі 2.1 «Погоджувальні процедури у сфері земельних відносин» та у висновках до роботи, дисертантом звертається увагу на необхідність подальшого впровадження принципу екстериторіальності отримання документів дозвільного характеру. Під час публічного захисту, хотілось би почути від дисертанта, як він оцінює ефективність запровадження нового механізму погодження проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки та на що очікувати учасникам земельних правовідносин.

3. У підрозділі 2.3 дисертантом досліджено питання процедури проведення державної експертизи у сфері земельних відносин. Виникає питання щодо доцільності віднесення державної експертизи до видів дозвільної діяльності, оскільки остання є формою державного контролю у сфері земельних відносин.

4. У роботі звернуто увагу, що право заінтересованих осіб на звернення до суду з позовом про скасування висновків державної експертизи може бути реалізоване лише у разі відмови центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, в розгляді заяви про спростування висновків державної експертизи або незгоди з висновками повторної експертизи. Вважаємо, що в межах дисертаційного дослідження слід було приділити увагу питанням судового контролю за законністю дозвільної діяльності у сфері земельних відносин.

5. Досліджуючи шляхи удосконалення дозвільної діяльності у сфері земельних відносин, дисертант звертає увагу, що вдосконалення законодавства повинно відбуватися шляхом суттєвого скорочення дозвільних процедур і недоцільних витрат у сфері земельних відносин, що у свою чергу, сприятиме появі нових суб'єктів господарювання, збільшенню рентабельності виробництва, дозволить мінімізувати корупціогенну складову у досліджуваній сфері, пов'язану із видачею документів дозвільного характеру. На наше переконання, в межах даного розділу, доцільно було б приділити увагу процесу оцінки корупційних ризиків у діяльності посадових осіб органів Держгеокадастру.

В цілому зазначені зауваження не впливають на позитивну оцінку виконаної роботи і характеризують її новаторський характер та складність предмету наукового аналізу, що викликає бажання дискутувати.

На підставі викладеного можна зробити наступний в и с н о в о к:

дисертація Штикера Ярослава Юрійовича «Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності у сфері земельних відносин» є завершеною самостійною працею, в якій отримано ряд нових науково обґрунтованих теоретичних результатів, що в сукупності вирішують важливу наукову проблему формування теоретичної моделі адміністративно-правового регулювання дозвільної діяльності у сфері земельних відносин та має значення для розвитку науки адміністративного права. Дисертаційна робота відповідає вимогам п. п. 9, 11-13 постанови Кабінету Міністрів України «Про порядок присудження наукових ступенів» від 24 липня 2013 року № 567 щодо кандидатських дисертацій, а її автор – Штикер Ярослав Юрійович – заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**Офіційний опонент:**  
начальник кафедри  
адміністративного права і процесу та  
митної безпеки Університету  
державної фіскальної служби України,  
доктор юридичних наук, професор



**О.П. Рябченко**

Підпис: *О.П. Рябченко*  
"вспілкуємо"  
сектор УДФС України  
06 20 18 р.