

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора
Синявської Олени Юхимівни – на дисертацію
Швець Оксани Михайлівни «Адміністративно-правовий захист
ерозійно небезпечних земель в Україні»,
подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі
спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право;
інформаційне право

Актуальність теми дослідження

Як відомо, відповідно до Конституції України, земля в нашій державі визнана національним багатством, що перебуває під охороною держави. Виходячи з цього, її правова охорона є одним з основних завдань органів публічної влади. В той же час, за деякими даними (<http://agravery.com/uk/posts/show/comu-degradue-ukraina-abo-kudi-znikaut-cornozemi>) в Україні нараховується більше 6,5 мільйонів гектарів деградованих та малопродуктивних орних земель, від ерозії щорічно втрачається від 300 до 600 млн. т ґрунту, що призводить до падіння врожайності від 10 до 50%, а збитки від недоотриманого врожаю складають 20 млрд. грн. на рік. Враховуючи статистичні дані та результати дослідження науковців, які свідчать про швидкі темпи розвитку деградації земель, а також недостатню дієвість існуючих заходів щодо їх охорони, які представлені переважно технічними розробками, та низький рівень нормативного забезпечення охорони та захисту українських земель, впевнено можна стверджувати, що пошук шляхів адміністративно-правового захисту земель від розвитку на них ерозійних процесів є актуальним завданням сьогодення.

Зазначені обставини свідчать про актуальність обраної Швець Оксаною Михайлівною теми дослідження, в якому авторкою здійснена спроба визначити механізм адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель в Україні та розробити пропозиції щодо його вдосконалення.

Закономірним із огляду на актуальність теми є зв'язок роботи із науковими програмами, планами, темами. Як відзначає дисертантка,

дослідження спрямоване на реалізацію основних положень Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5, Концепції боротьби з деградацією земель та опустелюванням, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р. № 1024-р., Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженої Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810 і плану науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права на тему «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації

Положення, висновки і рекомендації, які містяться у дисертації, достатньою мірою науково обґрунтовані. Методологія дослідження вказаних проблем обрана автором з урахуванням специфіки поставленої мети, а також об'єкта і предмета дослідження. При цьому Швець О. М. керується широким арсеналом методів пізнання, комплексне використання яких свідчить про наявність теоретичного рівня підготовки дисертантки, її високої загальнотеоретичної і методологічної культури, яка підтверджує наукову коректність теоретичних висновків, що складають новизну роботи, а також наукову обґрунтованість пропозицій до чинного законодавства.

В процесі дослідження дисертантом опрацьовано широке коло літературних джерел комплексного та монографічного характеру, автори яких є фахівцями у галузі загальної теорії права, адміністративного та земельного права, інших галузевих правових наук, тощо. Дана праця має комплексний, системний характер і відзначається відповідним рівнем наукових узагальнень. У процесі виконання роботи використано 183 наукових та нормативних джерела. Інформаційну та емпіричну базу дослідження становили матеріали офіційної статистичної звітності, довідки та звіти про стан практичної діяльності окремих підрозділів Державної служби України з питань геодезії,

адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель: 1) науковість; 2) нормативно-правове забезпечення; 3) державне регулювання; 4) нормування і планомірне обмеження впливу господарської діяльності; 5) проектне забезпечення; 6) поєднання заходів економічного стимулювання та юридичної відповідальності за порушення законодавства щодо використання та охорони ерозійно небезпечних земель; 7) відшкодування збитків, заподіяних порушенням законодавства України про використання та охорону ерозійно небезпечних земель (с. 63 - 64).

В дисертаційному дослідженні здійснено ґрунтовний аналіз організаційної структури органів публічної влади в сфері використання та охорони ерозійно небезпечних земель сільськогосподарського призначення, правового регулювання, повноважень та принципів їх діяльності (с.77 – 96). В результаті проведеного аналізу авторкою було виділено проблеми, які ускладнюють адміністративно-правовий захист ерозійно небезпечних земель: відсутність нормативного забезпечення взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування щодо адміністрування використання та охорони земель; нераціональний розподіл функцій державного контролю щодо використання та охорони земель між різними суб'єктами; відсутність роботи органів публічної влади в напрямку підвищення рівня юридичної та екологічної грамотності землевласників та землекористувачів щодо раціонального використання та охорони земель (с.92 – 93).

З метою удосконалення проаналізованої структури та забезпечення дієвості механізму адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель було запропоновано: надати максимально можливі повноваження щодо управління земельними ресурсами об'єднаним територіальним громадам, створити незалежний орган державного контролю за використанням та охороною земель і забезпечити повноту та дієвість законодавчої бази щодо відповідальності за порушення земельного законодавства (с.94 – 94).

Досліджено функції органів публічної влади щодо адміністрування використання та охорони земель, визначено основні форми та методи їх

реалізації (с.96 - 126). Доведено, що функції зазначених органів в Україні на сучасному етапі реалізуються не повною мірою, чим послаблюють механізм адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель. Основною причиною такого стану речей, на думку авторки, є недосконалість правотворчої діяльності органів державної влади. При цьому найбільш обґрунтованим методом реалізації досліджених функцій, з нормативної точки зору, є метод примусу (с.125).

Розглянуто механізм адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства в Україні (с.136 - 148). Встановлено, що наявність вимог земельного законодавства щодо охорони ерозійно небезпечних земель не знайшла захисту в адміністративному праві (с. 146), зокрема, КУпАП не містить прямої норми щодо адміністративної відповідальності за збільшення еродованості ґрунтового покриву земельної ділянки (с. 144). Крім того, склади земельних правопорушень в законодавстві України сформовані нечітко, у багатьох випадках вони не деталізуються (с.146). Здобувачка запропонувала алгоритм оптимізації інституту адміністративної відповідальності у сфері порушень земельного законодавства (с. 147), основними пунктами якого є: удосконалення норм чинного адміністративного та земельного законодавства, реорганізація структури органів державного контролю за використанням та охороною земель; проведення інформаційної роботи серед землевласників та землекористувачів щодо екологічно грамотного використання земель та відповідальності за порушення земельного законодавства.

В дисертації ретельно систематизовано та проаналізовано структуру нормативно-правових актів у сфері використання та охорони ерозійно небезпечних земель в Україні (с. 152 - 173). На основі проведеного аналізу авторка робить висновок, що реалізація значної частини основних норм законів щодо охорони земель, а особливо ерозійно небезпечних, в Україні є наразі ускладненою або й нереальною, оскільки ці норми носять декларативний характер, і, здебільшого, не мають практичної схеми їх реалізації (с.171).

Слушним є проведення авторкою системної оцінки виявлених проблем

дієвості нормативних актів України щодо регулювання адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель (с.175 – 177), яка може бути використаною в правотворчій діяльності органів державної влади.

Велику увагу приділено пропозиціям щодо внесення змін та доповнень до Земельного кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення. Зокрема, акцентовано увагу, що в Земельний кодекс необхідно повернути вимогу щодо обов'язковості розробки Проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін та впорядкування угідь, та додати вимогу щодо обов'язкового виготовлення агрохімічних паспортів земельних ділянок (с. 178). Крім того, в дисертації пропонується внести зміни та доповнення до КУпАП щодо уточнення складів земельних правопорушень та передбачення відповідальності за збільшення еродованості ґрунтового покриву (с. 179 – 180). Також автор акцентує увагу на необхідності розробки та затвердження підзаконних актів, які б дозволяли практично реалізовувати норми законів (с.182).

Науково-обґрунтованою є позиція дисертантки щодо посилення інформаційної роботи із землевласниками та землекористувачами з приводу їх бережного ставлення до землі (с. 185).

Слушним є висновок, що надзвичайно важливим та актуальним моментом адміністративно-правового регулювання захисту земель, в тому числі і ерозійно небезпечних, є управління ними на місцевому рівні (с. 186). З цією метою авторкою запропоновано програму адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель для об'єднаних територіальних громад (с. 187), яка передбачає вивчення поточного стану справ щодо використання земель на території об'єднаних територіальних громад; розробку програми дій щодо попередження розвитку деградаційних процесів; визначення можливостей для її реалізації; донесення інформації до громадськості.

Наукове та практичне значення роботи полягає у тому, що сформульовані у дисертаційному дослідженні теоретичні положення,

висновки та пропозиції можуть бути використані у правотворчій діяльності, сфері правозастосування, науково-дослідній діяльності та навчальному процесі. Практичне значення результатів дослідження, одержаних Швець О. М., підтверджено актами впровадження у науково-дослідну, правозастосовну діяльність та у навчальний процес (с. 25–26).

Повнота викладення результатів дослідження у публікаціях

Заслугує уваги та позитивно впливає на оцінку дисертаційної роботи належний рівень апробації її результатів. Наукові положення, висновки, пропозиції та рекомендації, сформульовані в результаті проведеного дослідження, викладено в 12 публікаціях, зокрема, 6 статтях у наукових фахових виданнях (в тому числі 1 стаття в зарубіжному науковому виданні), 3 тезах доповідей на науково-практичних конференціях та 3 наукових працях, які додатково відображають наукові результати дисертації.

Автореферат дисертації відповідає її змісту та повністю відображає основні положення і результати дослідження. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до вимог, встановлених МОН України.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації

У цілому позитивно оцінюючи дисертаційну роботу Швець О. М., варто звернути увагу на окремі положення дисертації, що мають дискусійний характер, потребують більш глибокого дослідження, додаткових пояснень та уточнень.

1. Загалом при виконанні дисертаційного дослідження авторкою приділено недостатньо уваги вивченню та систематизації зарубіжного досвіду щодо адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель та можливостей його використання в Україні.

2. У підрозділі 1.1. «Ерозійно небезпечні землі: визначення, розвиток ерозійних процесів, класифікація» дисертантка приділяє увагу узагальненню класифікації ерозійно небезпечних земель. Виходячи із викладеного, було б

доречним більш детально зупинитися на перспективах її подальшого застосування.

3. Дисертанткою у підрозділі 2.1 «Суб'єкти адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель» запропоновано створення незалежного органу державного контролю за використанням та охороною земель. Вбачається, що необхідно було розглянути організаційні моменти створення зазначеного органу.

4. У підрозділі 2.2.1 «Державний контроль як засіб адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель» наголошується, що саме державний контроль є основним методом адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель. В той же час, ні в цьому, ні в інших підрозділах дисертації не розглянуті роль та можливості громадського та самоврядного контролю як засобів адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель.

5. Авторка зауважує у підрозділі 3.2 «Удосконалення адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель», що вдосконалення земельного та адміністративного законодавства є основою удосконалення механізму адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель. Натомість пропозиції щодо змін законодавства, яке визначає статус та повноваження органів публічної влади у сфері використання та охорони земель носять узагальнений характер.

6. Пропозиції і рекомендації дисертантки були б більш презентабельними, а висновки – переконливішими, якби зміни до норм чинного законодавства, яке є основою адміністративно-правового захисту земель в Україні, авторка виклала окремо в додатках до дисертаційної роботи.

Втім, викладені зауваження мають дискусійний характер і не впливають на загальну позитивну оцінку роботи. Висловлені зауваження є запорукою наукової дискусії під час публічного захисту дисертації.

ВИСНОВОК

Дисертація Швець Оксани Михайлівни «Адміністративно-правовий захист ерозійно небезпечних земель в Україні» є завершеною працею, в якій отримані нові науково обгрунтовані результати, що в сукупності вирішують конкретне наукове завдання – теоретичне обгрунтування механізму адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель і надання пропозицій щодо його удосконалення

Результати дослідження мають суттєве значення для науки адміністративного права, робота відповідає вимогам пунктів 9, 11-13 постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку присудження наукових ступенів» від 24 липня 2013 р. № 567, а її автор Швець Оксана Михайлівна заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес, фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

доктор юридичних наук, професор,
 професор кафедри правоохоронної діяльності
 та поліцейстики Харківського національного
 університету внутрішніх справ



О. Ю. Снявська