

РЕЦЕНЗІЯ

професора кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету біоресурсів і природокористування України,
кандидата юридичних наук, доцента **УЛЮТІНОЇ Олени Анатоліївни**
на дисертацію **ШПАКА Юрія Станіславовича**
на тему: **«Адміністративно-правове забезпечення охорони земель
сільськогосподарського призначення в Україні»**,
подане на здобуття ступеня доктора філософії
за спеціальністю 081 «Право» галузі знань 08 «Право»

Актуальність теми дисертації полягає в тому, що адміністративно-правове регулювання земель сільськогосподарського призначення спрямоване на забезпечення раціонального використання та охорони цих земель, а також на регулювання відносин між адміністративними органами, юридичними та фізичними особами, що займаються сільськогосподарською діяльністю. Адміністративно-правові норми встановлюють порядок використання земель, права та обов'язки учасників земельних відносин, забезпечують контроль за дотриманням земельного законодавства, а також передбачають санкції за його порушення.

Контрольно-наглядова діяльність у сфері земельних відносин має особливе значення через існуючі правові та організаційні недоліки, які призводять до зловживань та порушень законодавства, включаючи кримінальні злочини. Ця діяльність спрямована на забезпечення дотримання земельного законодавства всіма суб'єктами земельних відносин, включаючи органи державної влади, місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації та громадян. Основними завданнями контрольно-наглядової діяльності є реалізація державної політики у сфері охорони та раціонального використання земель, отримання об'єктивної інформації про дотримання законності, забезпечення ефективного використання земельних ресурсів, запобігання порушенням законодавства та своєчасне виявлення таких порушень, а також притягнення винних до відповідальності. Громадські організації також беруть участь у контрольно-наглядовій діяльності, виконуючи функції громадського контролю. Вони можуть ініціювати перевірки, подавати скарги, а також брати участь у розробленні та обговоренні нормативних актів, що стосуються земельних відносин. Адміністративно-правовий статус кожного із цих суб'єктів визначає їх роль у системі контрольно-наглядової діяльності та їхні повноваження щодо забезпечення законності у сфері земельних відносин. Це дозволяє забезпечити комплексний підхід до публічного адміністрування земельними ресурсами та ефективне використання адміністративно-правових механізмів для запобігання порушенням і захисту інтересів держави.

Отже, адміністративно-правова охорона земель сільськогосподарського призначення є важливим інститутом адміністративного права, який спрямований на забезпечення захисту

прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Крім того вона є додатковим (забезпечувальним) інститутом земельного права. Ця охорона здійснюється через систему адміністративна правових норм, які попереджають правопорушення і забезпечують відновлення порушених прав. Основними інструментами такої охорони є адміністративні заходи, що включають контроль, моніторинг та застосування адміністративного примусу.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Аналіз дисертації Юрія Шпака дає підстави стверджувати, що автор послідовно й переконливо розкрив, що адміністративно-правовий статус суб'єктів, які забезпечують охорону земель сільськогосподарського призначення, побудований на ієрархічній системі органів виконавчої влади. На її вершині перебуває Кабінет Міністрів України, який здійснює загальне керівництво, затверджує програми охорони земель і координує дії центральних та місцевих органів. Профільне міністерство формує державну політику, готує нормативно-правові акти, веде кадастр та організовує районування. Інші центральні органи, зокрема Держгеокадастр і Держекоінспекція, забезпечують облік, контроль цільового використання, роз'яснення законодавства та екологічний нагляд. На місцевому рівні функції здійснюють державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, які відповідають за політику, контроль, землеустрій і прийняття рішень. Отримано розвиток наукового підходу до статусу адміністративних органів як системи юридичних елементів, що об'єднує їх обов'язки та права. Встановлено, що ці обов'язки спрямовані на недопущення посягань, дотримання норм землекористування та захист публічного інтересу.

Під час здійснення дослідження було використано цілісну систему методів наукового пізнання правових і соціальних явищ, що забезпечила всебічне, глибоке та обґрунтоване розкриття предмета дослідження. Основним серед загальнонаукових способів теоретичного аналізу виступив системний метод, який дозволив дослідити об'єкт дослідження як цілісну багатопланову структуру концептуальних, доктринальних, законодавчих і правозастосовчих елементів у межах адміністративно-правових відносин охорони земель сільськогосподарського призначення (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 2.3, 3.1).

Загальнофілософський діалектичний метод забезпечив виявлення і наукове узагальнення внутрішніх суперечностей, етапів розвитку та принципів функціонування механізмів правового регулювання (підрозділ 1.2). Завдяки загальнологічним методам упорядкування знань і переходу від загального до конкретного вдалося охопити великий обсяг матеріалу, здійснити його раціональне структурування й забезпечити внутрішню узгодженість викладу. Метод дедукції використано у підрозділах 1.1, 1.2, 2.1, 2.2, 2.3 для переходу від загальних положень до конкретних висновків, а метод індукції –

у підрозділах 1.3, 2.2, 2.3, 3.1 з метою формування загальних теоретичних положень на основі конкретних фактів і практики.

Методи аналізу і синтезу дозволили розкласти складні правові та управлінські явища на елементарні складові, виявити їх структуру, функціональні характеристики, а також сформувати на основі такого розкладу нову цілісну наукову картину з високим рівнем теоретичної новизни (підрозділи 1.1, 2.1, 2.3, 3.2).

Логіко-сигматичний метод застосовувався у всіх без винятку підрозділах дисертації для аналізу та систематизації доктринальних підходів учених, спрямованих на розуміння природи, змісту та особливостей адміністративно-правового забезпечення охорони земель. Формально-догматичний метод забезпечив точний аналіз і тлумачення чинного законодавства України, його логіко-структурних і нормативних зв'язків, було використано у кожному підрозділі роботи.

Методи правового прогнозування та правотворчої техніки застосовано у підрозділі 3.2 з метою розроблення пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-правових інструментів охорони земель сільськогосподарського призначення, з урахуванням перспективного бачення розвитку галузі, національного законодавства та потреб аграрного сектору. Соціологічний метод дав змогу організувати і провести репрезентативне опитування щодо публічного адміністрування у сфері земельних відносин, а також систематизувати та опрацювати емпіричні дані, отримані в результаті анкетування респондентів.

Нормативну базу дисертаційного дослідження складають Конституція та Земельний кодекс України, закони України «Про охорону земель», «Про адміністративні послуги», «Про охорону навколишнього природного середовища», Кодекс України про адміністративні правопорушення, аналогічне законодавство деяких європейських держав, підзаконні нормативно-правові акти адміністративних органів та міжнародні договори.

Мета роботи полягає в тому, щоб на основі теорії адміністративного права, норм і пам'яток законодавства, доктринальних наукових позицій вітчизняних та зарубіжних вчених правників, та практики юридичної діяльності адміністративних органів розкрити наукові положення щодо адміністративно-правового забезпечення охорони земель сільськогосподарського призначення в Україні та сформувати нові науково-теоретичні й практичні висновки, узагальнення та рекомендації.

Структура дисертації відповідає поставленій меті та предмету дослідження. У вступі здійснюється обґрунтування вибору теми дослідження, зазначено зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами; визначено мету, завдання, об'єкт, предмет і методи дослідження; розкрито наукову новизну та окреслено практичне значення одержаних результатів, апробацію результатів дослідження, кількість публікацій здобувача,

у яких відображено основні положення дисертаційного дослідження та структуру роботи, яка містить три розділи та висновки.

Зв'язок теми дисертації з державними програмами, науковими напрямами Університету. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до Концепції Загальнодержавної цільової програми використання та охорони земель, яка схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19 січня 2022 року № 70-р., Програми Ukraine Investment Framework, яка запущена Європейським Союзом на Берлінській конференції з відновлення України в червні 2024 року, Міської цільової програми використання та охорони земель міста Києва на 2019–2021 роки, яка затверджена рішенням Київської міської ради від 4 грудня 2018 року № 229/6280, Планом наукових досліджень і розробок юридичного факультету Національного університету біоресурсів і природокористування України на 2023 рік на тему: «Правове забезпечення енергетичної безпеки в умовах європейського та євроатлантичного курсу України» (номер державної реєстрації 0122U001814).

Особистий внесок здобувача в отриманні наукових результатів та вирішенні конкретного наукового завдання. Дисертаційне дослідження є самостійною завершеною науковою роботою. Основні положення, висновки та пропозиції, що визначають наукову новизну та виносяться на захист, сформульовано й обґрунтовано здобувачем особисто.

У наукових працях, опублікованих у співавторстві, у дисертаційному дослідженні використано тільки ідеї й положення, що є результатом особистих досліджень автора.

Достовірність та обґрунтованість отриманих результатів та запропонованих автором рішень, висновків, рекомендацій. Дисертація за своїм змістом і характером викладення є сучасним, комплексним і системним дослідженням проблематики охорони земель сільськогосподарського призначення в Україні. У її межах автором отримано низку нових теоретичних узагальнень і практичних положень, сформульовано обґрунтовані висновки та пропозиції. Положення, що відображають наукову новизну, викладено коректно, а їх кількість і зміст повністю відповідають встановленим кваліфікаційним вимогам.

Наукова новизна основних результатів дослідження полягає в тому, що дисертація є вагомим у вітчизняній правовій науці цілісним комплексним дослідженням, присвяченим адміністративно-правовому забезпеченню охорони земель сільськогосподарського призначення в Україні. У результаті проведеного дослідження сформульовано нові наукові положення та висновки, запропоновані особисто здобувачем. Основними з них є такі:

вперше:

– сформульовано авторське визначення поняття адміністративно-правового забезпечення охорони земель сільськогосподарського призначення в Україні, як цілісної системи врегульованої нормами адміністративного права діяльності уповноважених

суб'єктів публічної адміністрації та пов'язаних із нею правових і організаційних засобів, спрямованих на регулювання, охорону, контроль і відтворення земельних ресурсів з метою забезпечення публічного інтересу, гарантування прав учасників земельних правовідносин та дотримання вимог земельного законодавства;

– здійснено періодизацію розвитку підзаконної правотворчості як інструменту публічного адміністрування у сфері проведення земельної реформи та забезпечення охорони земель сільськогосподарського призначення, критерієм якої визначено зміну ролі підзаконних нормативно-правових актів у реалізації державної земельної політики. На цій підставі виокремлено чотири періоди: формування правових механізмів перерозподілу земельних ресурсів (1991–2000 рр.); інституціоналізації системи державного управління та контролю у сфері використання й охорони земель (2001–2005 рр.); розвитку методичних та організаційно-правових засад охорони земель сільськогосподарського призначення (2006–2014 рр.); посилення екологічної спрямованості та євроінтеграційної трансформації підзаконного регулювання (з 2014 р. донині). Доведено еволюцію підзаконних нормативно-правових актів від засобу оперативного регулювання земельних відносин до інструменту стратегічної реалізації державної земельної політики;

удосконалено:

– наукові положення щодо принципів адміністративно-правового забезпечення охорони земель сільськогосподарського призначення, які систематизовано за рівнями на загальноправові, принципи належного врядування, галузеві земельно-правові та спеціальні принципи охорони земель, що у сукупності формують ієрархічно узгоджену систему засад публічного адміністрування у земельній сфері;

– теоретичні підходи до визначення правової природи адміністративних актів як інструменту публічного адміністрування у сфері охорони земель сільськогосподарського призначення шляхом обґрунтування їх взаємозв'язку з фактичними діями суб'єктів публічної адміністрації. Встановлено, що адміністративний акт є юридичною формою реалізації владних повноважень, тоді як фактичні дії забезпечують інформаційне, доказове та організаційне підґрунтя для його прийняття;

– наукові положення щодо адміністративної відповідальності у сфері охорони земель сільськогосподарського призначення як одного з основних інструментів публічного адміністрування, спрямованого на реалізацію каральної, превентивної та виховної функцій, а також обґрунтування необхідності вдосконалення механізмів фіксації правопорушень, розвитку цифрових інструментів земельного моніторингу та посилення доказового забезпечення адміністративно-деліктної діяльності;

– наукові підходи щодо визначення напрямів адміністративно-правового забезпечення охорони земель сільськогосподарського призначення в Україні, які охоплюють модернізацію

нормативно-правової бази, оптимізацію організаційно-суб'єктної структури публічного адміністрування, цифровізацію адміністративних процедур, розвиток превентивно-стимулюючих механізмів охорони земель, а також формування спеціальних правових режимів охорони земель в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення;

отримали подальший розвиток:

– наукові положення щодо адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації у сфері охорони земель сільськогосподарського призначення як системи юридичних елементів, центральним із яких виступає компетенція, доповнена завданнями, функціями та відповідальністю, що забезпечують реалізацію державної політики у сфері охорони земель, запобігання порушенням земельного законодавства та гарантування публічного інтересу;

– концептуальні засади компаративістичної характеристики адміністративно-правового забезпечення охорони земель сільськогосподарського призначення в Європейському Союзі та окремих державах-членах ЄС. Встановлено, що система ЄС має комплексний і багаторівневий характер та ґрунтується на поєднанні первинного і вторинного права ЄС, механізмів фінансового стимулювання та екологічної умовності аграрної політики. На прикладі Польщі, Болгарії, Словаччини та Італії, Данії виявлено різні моделі поєднання державного регулювання, ринкових механізмів та екологічних обмежень у сфері охорони земель сільськогосподарського призначення.

Відсутність (наявність) порушення академічної доброчесності. Дисертація є самостійно написаною кваліфікаційною науковою працею із науково-обґрунтованими висновками та рекомендаціями, які подано автором для публічного захисту. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідні джерела. У роботі відсутнє привласнення чужих ідей, результатів або слів без оформлення належного цитування.

Таким чином, у дисертаційному дослідженні Юрія Шпака на тему: «Адміністративно-правове забезпечення охорони земель сільськогосподарського призначення в Україні» відсутні порушення академічної доброчесності.

Питання для дискусійного обговорення та недоліки дисертації щодо її змісту та оформлення. Оцінюючи в цілому позитивно дисертаційне дослідження Юрія Шпака, слід зазначити, що, як і будь-яка самостійна наукова робота, містить певні недоліки та дискусійні положення, які не знижують наукової цінності отриманих результатів, але заслуговують на увагу для подальшого вдосконалення тематики.

1. У дисертації автор зазначає, що «...адміністративно-правові відносини є невід'ємним комплексним елементом адміністративно-правового механізму. За допомогою науково-теоретичної моделі «адміністративно-правові відносини» у галузі адміністративного

права можна описати будь-яке явище, оскільки предметом адміністративного права України є суспільні відносини, які виникають між суб'єктами публічної адміністрації та об'єктами публічного управління...». Однак, у дисертації автору необхідно було б виділити не лише суб'єкти публічної адміністрації у сфері охорони земель сільськогосподарського призначення, а об'єкти публічного управління у сфері охорони земель сільськогосподарського призначення. На нашу думку, робота мала б більшу наукову цінність, якби автор детальніше зупинився на даному питанні.

2. Вважаємо, що наукова цінність дослідження суттєво підвищилася б за умови ширшого залучення офіційної статистики та аналізу судової практики. Зокрема, доцільно було б зосередити увагу на кількісні показники складених протоколів про адміністративні правопорушення у сфері охорони земель сільськогосподарського призначення, а також чисельність осіб, притягнутих до відповідальності за вказані протиправні діяння.

3. У цілому, позитивно оцінюючи проведене дослідження адміністративно-правового забезпечення охорони земель сільськогосподарського призначення в підрозділі 3.1 таких європейських країн як Польща, Болгарія та Словаччина щодо законодавчого забезпечення охорони сільськогосподарських земель, вважаємо, що автору доцільно було б більш детально зупинитися на адміністративно-правовому механізмі забезпечення охорони земель сільськогосподарського призначення. На жаль, поза увагою автора залишилося обґрунтування того, який саме європейський досвід та адміністративно-правові інструменти можуть бути застосовані для удосконалення інституту охорони земель в Україні.

Водночас, висловлені зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження Юрія Шпака, оскільки мають переважно дискусійний, уточнювальний та рекомендаційний характер. Вони лише підкреслюють складність і багатогранність обраної тематики та жодним чином не зменшують наукової цінності й практичного значення отриманих результатів.

Висновок. Підсумовуючи викладене вище, можна стверджувати, що дисертація Юрія Шпака на тему: «Адміністративно-правове забезпечення охорони земель сільськогосподарського призначення в Україні» є завершеним, цілісним і самостійним науковим дослідженням, у якому отримано нові теоретичні й практичні обґрунтовані результати, що мають важливе значення для розвитку науки адміністративного права та вдосконалення механізму охорони земель сільськогосподарського призначення.

Висновки та пропозиції автора відзначаються логічною структурованістю, аргументованістю та практичною спрямованістю, що свідчить про високий рівень його наукової підготовки й уміння самостійно вирішувати складні теоретико-прикладні питання.

Отже, дисертація на тему: «Адміністративно-правове забезпечення охорони земель сільськогосподарського призначення в Україні» відповідає вимогам наказу Міністерства

освіти і науки України № 40 від 12 січня 2017 року «Про затвердження Вимог до оформлення дисертації» і Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 року № 44, а її автор Шпак Юрій Станіславович заслуговує на присудження ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» галузі знань 08 «Право».

Рецензент професор кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів і природокористування України, кандидат юридичних наук, доцент Олена УЛЮТІНА