

**ВІДГУК
ОФІЦІЙНОГО ОПОНЕНТА
Федчишина Сергія Анатолійовича,
доктора юридичних наук, професора,
професора кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого**

**на дисертацію Лавренко Анастасії Ігорівни на тему
«Адміністративно-правове регулювання дискреційних повноважень
органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин»,
що подана на здобуття ступеня доктора філософії
з галузі 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право»**

Актуальність теми дисертаційного дослідження. Обрана А. І. Лавренко тема дисертаційного дослідження є актуальною, що зумовлено комплексом як теоретичних, так і практичних факторів сучасного етапу розвитку України: реформа децентралізації публічної влади; європеїзація публічної адміністрації, форм та методів її діяльності; практичне впровадження новацій, передбачених Законом України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 р.; існуючі виклики і загрози воєнного стану в Україні та перспективи післявоєнного відновлення тощо. Названі чинники та процеси зумовлюють перегляд переліку прав та обов'язків органів місцевого самоврядування у різних сферах суспільного життя, у тому числі у сфері земельних відносин. Посилений акцент дисертації саме на сфері земельних відносин надає темі особливої актуальності, оскільки земля – це ключовий національний ресурс, що традиційно відіграє виняткову соціальну та економічну роль. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин вирізняються підвищеною складністю, що зумовлено низкою чинників, які охоплюють колегіальний порядок прийняття рішень, процедуру реалізації, специфіку предмету правового регулювання тощо. Саме тому вони становлять підвищений суспільний інтерес і вимагають особливої уваги науковців.

Реалізація повноважень в умовах співвідношення між обов'язком діяти виключно в межах чинного законодавства та наданим правом приймати рішення на власний розсуд набуває особливої гостроти саме у земельній сфері. Дисертантка цілком слушно акцентує на тому, що відсутність нормативно закріплених чітких критеріїв правомірності реалізації дискреційних повноважень є чинником, який не лише провокує зростання кількості судових спорів, а й підриває суспільну довіру до органів місцевого самоврядування, створюючи передумови для зловживань. Такий стан речей безпосередньо впливає на ефективність управління земельними ресурсами, а також гарантування прав та законних інтересів територіальних громад.

Принагідно варто також наголосити, що попри наявність значного масиву наукових напрацювань відносно загальної теорії адміністративної дискреції (адміністративного розсуду), питання реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування саме у сфері земельних відносин залишаються недостатньо розробленими у науці адміністративного права. Наведені обставини підтверджують актуальність тематики дисертаційного дослідження А. І. Лавренко.

Крім того, підкреслюємо, що тема дисертації узгоджується із положеннями Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, яка ратифікована Верховною Радою України 16 вересня 2014 р., виконанням завдань та індикаторів досягнення Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року, затверджених Указом Президента України від 30 вересня 2019 р. №722/2019, завдань Плану заходів з реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2024-2027 роки, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 березня 2024 р. № 270-р. та ін.

Обґрунтованість одержаних результатів та їх достовірність. Вивчення тексту дисертації А. І. Лавренко свідчить, що дослідження підготовлене на високому науковому рівні. Теоретичні положення, наукові висновки, пропозиції та рекомендації, які містяться у роботі, відповідають темі дисертації, є достовірними, аргументованими та обґрунтованими. Наведене досягається, насамперед, завдяки правильному визначенню предмету та об'єкту дисертаційного дослідження, його

мети та завдань, структури роботи, вдалому обранню і застосуванню у сукупності загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання (діалектичний, логіко-семантичний, функціональний, порівняльно-правовий, а також методи моделювання, прогнозування, класифікації, групування та ін.). Обрані методи та прийоми наукового пізнання дозволили комплексно дослідити адміністративно-правове регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, розробити аргументовані пропозиції стосовно удосконалення правового механізму їх реалізації з урахуванням принципів законності, публічного інтересу й ефективного управління земельними ресурсами громад. Зазначене свідчить, що дисертантка набула необхідних дослідницьких компетентностей, належним чином оволоділа методологією науково-дослідницької діяльності, здатна вдало обирати та ефективно застосовувати науково-методологічний інструментарій при аналізі й вирішенні складних наукових проблем.

Достатньою, враховуючи малодослідженість предмету наукового аналізу, є *джерельна база дисертаційного дослідження*, зокрема її науково-теоретична, нормативна та емпірична основа. Список використаних джерел дисертаційної роботи складає 146 посилань, з-поміж яких Конституція та закони України, інші нормативно-правові акти України, міжнародні договори України, судова практика, довідкова та енциклопедична література, наукові праці українських та зарубіжних вчених із загальної теорії права, адміністративного, конституційного, земельного, податкового та інших галузей права, публічного управління та адміністрування тощо. Зокрема, науково-теоретичну основу дисертаційної роботи склали праці О. Андрійко, В. Бевзенка, О. Кузьменко, Р. Куйбіди, Д. Лук'янця, Р. Мельника, О. Семенія, В. Тимощука, Е. Целлера та ін. Позитивним є й те, що при підготовці роботи дисертантка використовувала і наукові праці зарубіжних вчених (як-то С. Harlow, R. Rawlings та ін.) а також нормативно-правові акти іноземних держав, які стосуються реалізації органами публічної влади дискреційних повноважень, у тому числі у сфері земельних відносин (Албанії, Болгарії, Норвегії, США, Фінляндії, Франції, ФРН та ін.). При підготовці дослідження дисертантка враховувала також європейські акти «м'якого» права («soft» law), зокрема Рекомендації Комітету

Міністрів Ради Європи та ін. Позитивним слід відзначити й те, що при проведенні аналізу та підготовці висновків дисертантка використовувала матеріали практичної діяльності органів місцевого самоврядування, а також судову практику, як Верховного Суду й інших вітчизняних судів, так і Європейського суду з прав людини.

Структура дисертаційної роботи є логічною та обґрунтованою, відповідає поставленим меті та завданням дослідження. Робота складається зі вступу, трьох розділів, які містять дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Розділи та підрозділи дисертаційного дослідження системно взаємопов'язані між собою. Обрана структура дослідження дозволила дисертантці послідовно проаналізувати широкий спектр проблем, що пов'язані із дискреційними повноваженнями органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин.

Вищенаведене у сукупності дало можливість дисертантці комплексно проаналізувати питання адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, виявити проблемні аспекти нормотворчості та правозастосування у вказаній сфері, а також надати науково обґрунтовані пропозиції та рекомендації стосовно їх вирішення. Аналіз дисертаційної роботи дозволяє стверджувати, що у результаті дослідження здобувачка досягла поставленої мети та надала відповіді на всі поставлені завдання.

Наукова новизна результатів дисертаційного дослідження. Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертаційна робота А. І. Лавренко є одним із перших комплексних досліджень у вітчизняній адміністративно-правовій науці, що ґрунтовно аналізує зміст та природу дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин. У роботі системно окреслено особливості реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, а також сформульовано обґрунтовані пропозиції щодо удосконалення відповідного правового механізму, зважаючи на актуальні виклики сучасності та позитивний зарубіжний досвід. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку обґрунтованих та оригінальних теоретичних положень, висновків і рекомендацій, що підготовлені здобувачкою особисто та мають вагоме теоретико-практичне значення.

Погоджуючись із сформульованими у дисертаційній роботі положеннями, що визначають наукову новизну отриманих результатів, особливий акцент слід зробити на тих, що є найбільш важливими:

- здобувачкою здійснено системну характеристику суб'єктного складу реалізації дискреційних повноважень у сфері земельних відносин. Доведено, що такими повноваженнями наділені сільські, селищні, міські ради, їх виконавчі органи, а також районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад. Зроблено висновок про те, що органи місцевого самоврядування фактично виступають у двох основних статусах: як суб'єкти самоврядного управління у сфері земельних відносин, та як представники територіальних громад – власників земель комунальної власності. Запропоновано авторську класифікацію дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у цій сфері, що включає: загальні, спеціальні та повноваження у спорідненій сфері (с. 21, 126, 187);

- цінним є проведене авторкою узагальнення та систематизація зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень муніципалітетів у сфері земельних відносин, що підкреслює універсальні тенденції та національні особливості (підрозділ 1.3.). Дисертантка не просто перелічує законодавчі акти різних держав, а виявляє спільні підходи (наприклад, перевагу процесуальних кодексів або спеціальних законів), а також ключові принципи (законність, пропорційність, об'єктивність, неупередженість, послідовність), що є обмежувачами дискреції у європейських правових системах. Це створює міцну компаративістську основу для подальших висновків та наукових розвідок. Окремо слід відзначити сформульовані здобувачкою пропозиції щодо: надання пріоритету публічному інтересу при прийнятті рішень у сфері землекористування, виходячи з досвіду Королівства Норвегія, що сприятиме стратегічному розвитку громад; обмеження судового контролю за дискреційними повноваженнями лише випадками перевищення повноважень чи явного порушення принципів законності, запозичуючи досвід Болгарії; забезпечення балансу між гнучкістю управлінських рішень та гарантіями прав громадян, спираючись на досвід Албанії та ФРН (с.61-67);

– переконливим є обґрунтування авторкою правового статусу органів місцевого самоврядування як суб'єктів реалізації дискреційних повноважень у сфері земельних відносин. Аргументовано доводиться, що органи місцевого самоврядування функціонують у двох основних статусах: з однієї сторони, як суб'єкти самоврядного управління у широкому розумінні дискреції, приймаючи акти нормативного характеру; та з іншої сторони – як «адміністративний орган» у розумінні Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 р., приймаючи адміністративні (індивідуальні) акти (с. 110, 126, 187). Ця диференціація є важливою для подолання правової невизначеності, забезпечення належного застосування законодавства та оптимізації процедур прийняття владних рішень;

– на особливу увагу заслуговує і розробка конкретних пропозицій щодо вдосконалення механізмів юридичної відповідальності депутатів місцевих рад та підвищення їхньої доброчесності. Важливою є пропозиція дисертантки доповнити Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11.07.2002 р. новим розділом «Відповідальність депутата місцевої ради», що передбачає відповідальність депутата місцевої ради за систематичну неучасть у роботі ради (с. 109). Вжиття такого заходу може стати суттєвим кроком до підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин;

– про практичну цінність роботи поряд з іншим свідчить наявність запропонованого проєкту Стратегії діяльності органів місцевого самоврядування з питань міжнародного територіального співробітництва у сфері земельних відносин, що спрямований на формування системного підходу до реалізації дискреційних повноважень у цій сфері з урахуванням євроінтеграційних процесів в Україні, потреб збалансованого розвитку територій та підвищення ефективності управління земельними ресурсами в межах транскордонної взаємодії (с. 21, 178, 190, Додаток Г);

– слушним є висновок дисертантки щодо розробки та обґрунтування концепції «трискладового тесту» для оцінки правомірності реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин (с. 21, 139-142, 188). Це є одним із найважливіших результатів, оскільки запропонований

тест (відповідність закону, меті повноваження, доцільність) надає чіткий інструментарій для: уніфікації підходів до прийняття рішень органами місцевого самоврядування; створення стандарту перевірки правомірності їхніх дій; визначення меж законного розсуду в умовах правової невизначеності (нормативна функція); запобігання свавільному, непрозору чи упередженому врегулюванню земельних відносин (охоронна функція); публічного обґрунтування кожного прийнятого рішення, що має сприяти зменшенню вірогідності судового оскарження та підвищенню довіри до місцевої влади.

Заслужують на увагу та схвалення й низка інших положень дисертаційної роботи, висновків, пропозицій та рекомендацій, що містять елементи наукової новизни, мають вагому наукову та практичну цінність.

Практичне значення отриманих результатів. Дисертаційна робота має не лише теоретичне, а й прикладне значення. Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що положення дисертаційної роботи можуть бути використані: *а) у науково-дослідній сфері* – як підґрунтя для подальшої наукової розробки проблем дискреції органів місцевого самоврядування, у тому числі у сфері земельних відносин; *б) у правотворчій діяльності* – для вдосконалення положень чинного законодавства України, зокрема законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», Земельного кодексу України, Податкового кодексу України та ін.; *в) у правозастосовній діяльності* – при використанні висновків, пропозицій та рекомендацій у практичній діяльності органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання та інших суб'єктів земельних правовідносин; *г) у освітньому процесі* – положення та висновки дисертаційного дослідження можуть бути використані під час викладання таких навчальних дисциплін як «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Муніципальне право» тощо, а також під час підготовки навчальної літератури та навчально-методичних матеріалів. Позитивним є те, що результати дисертаційного дослідження вже впроваджені у практичну діяльність суб'єктів правозастосування, про свідчить наявність у дисертаційній роботі відповідних актів (довідок) впровадження (Додаток Д – Акт-

довідка впровадження в діяльність виконавчого комітету Криворізької міської ради від 11 січня 2024 р.; Додаток Ж – Довідка ПАТ «АрселорМіттал Кривий Ріг» №35-13/1469/24 від 24 грудня 2024 р.).

Повнота висвітлення положень дисертації в опублікованих працях здобувачки. Положення дисертаційної роботи знайшли достатньо повне відображення у наукових працях, опублікованих здобувачкою. Основні положення й результати роботи викладені у тринадцяти публікаціях здобувачки, з яких: три наукових статті у виданнях України, що визначені як фахові з юридичних наук; одна наукова стаття у закордонному науково-практичному журналі; дев'ять тез доповідей на всеукраїнських та міжнародних науково-практичних конференціях, круглих столах тощо. Отже, результати дослідження належним чином апробовані.

Оцінка мови та стилю дисертації, відповідність її змісту спеціальності, із якої вона подається до захисту. Дисертація виконана українською мовою відповідно до вимог, установлених для здобувачів ступеня доктора філософії. Стиль викладення – науковий. Текст відзначається послідовністю, структурною логікою викладу, системним підходом до аналізу проблематики та належною аргументованістю викладених положень. Дослідження адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин є напрямом, що відповідає спеціальності 081 «Право».

Дотримання академічної доброчесності. Вивчення рукопису та анотації дисертаційної роботи дозволяє зробити висновок стосовно їх ідентичності та не дає підстав констатувати допущення дисертанткою фактів академічного плагіату або інших порушень вимог академічної доброчесності. У роботі наявні посилання на джерела інформації у разі використання ідей, розробок, тверджень та відомостей. Наведене дозволяє позитивно оцінити дисертацію, її теоретико-методологічний рівень, самостійність написання, а також наявність елементів наукової новизни.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. У цілому позитивно оцінюючи проведену наукову роботу та визнаючи її вагоме науково-практичне значення, можна відзначити окремі зауваження та дискусійні положення, котрі потребують певного уточнення та додаткового обґрунтування під час захисту.

По-перше, у дисертації здобувачкою було запропоновано та обґрунтовано оригінальне авторське визначення поняття «дискреційні повноваження органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин», яке диференційоване з позиції «вузького» та «широкого» розуміння. Як зазначено А. І. Лавренко, «дискреційні повноваження органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин у вузькому розумінні» – це повноваження щодо видання адміністративних актів шляхом обрання одного із можливих варіантів рішення, а у «широкому розумінні» – повноваження щодо здійснення правового регулювання земельних відносин шляхом видання актів нормативного характеру. На нашу думку, такий підхід, хоч і має теоретичне підґрунтя, однак при практичному застосуванні може створювати додаткові методологічні складнощі. Адже в умовах, коли навіть загальне поняття «дискреція» є предметом постійних наукових дискусій та неоднозначних судових тлумачень, таке подвійне визначення може призвести до ще більшої плутанини при його правозастосуванні органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами, які беруть участь у процесах, які є предметом дослідження.

По-друге, у підрозділі 2.2 дисертантка послідовно розкриває правовий статус органів місцевого самоврядування як суб'єктів реалізації дискреційних повноважень у сфері земельних відносин. Новацією є розмежування дискреційних повноважень у «вузькому» та «широкому» розумінні, про що йшлося вище. Авторка наводить досить детальний перелік повноважень, що, на її думку, відносяться до дискреції у «вузькому розумінні», однак, щодо повноважень, які належать до «широкого розуміння» дискреції, нею зазначається, що до них належать інші повноваження, що не увійшли до першої категорії. Вважаємо, що для більшої чіткості та повноти розкриття сутності авторської концепції було б доцільно більш конкретно перелічити або навести типові приклади тих «інших повноважень», які, згідно з авторською класифікацією, відносяться до «широкого» розуміння дискреції у сфері земельних відносин. Це посилює б

аргументацію та полегшило б практичне застосування запропонованої диференціації.

По-третє, у дисертації значна увага приділяється судовому контролю як одному із ключових механізмів забезпечення правомірності реалізації дискреційних повноважень. Проте, у дослідженні не приділено увагу питанню ефективності інших видів контролю (нагляду) у контексті забезпечення законності та запобігання зловживанням у земельній сфері (зокрема, відомчого, прокурорського, громадського). Враховуючи те, що судовий контроль є вже постфактумним засобом реагування, на нашу думку, доцільніше було би при проведенні дослідження детальніше проаналізувати потенціал та перспективи застосування інших видів контролю та запропонувати конкретніші шляхи їхнього посилення.

По-четверте, досліджуючи у підрозділі 2.1. принципи реалізації органами місцевого самоврядування дискреційних повноважень у сфері земельних відносин, серед групи законодавчих принципів виокремлено підгрупу міжнародних принципів реалізації органами місцевого самоврядування дискреційних повноважень у сфері земельних відносин, які розподілено за основними джерелами, серед яких принципи, викладені у рішеннях ЄСПЛ щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами. На нашу думку, при здійсненні цієї класифікації, доцільним стало б додаткове обґрунтування позиції автора щодо віднесення принципів, викладених у рішеннях ЄСПЛ, саме до законодавчих принципів.

У свою чергу, підсумовуючи, необхідно підкреслити, що наведені вище критичні зауваження та рекомендації носять уточнюючий характер, стосуються переважно дискусійних питань та певної неповноти розгляду окремих аспектів роботи і не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження, яке має вагоме науково-теоретичне і практичне значення, містить наукові положення, які являють нові підходи до вирішення конкретного завдання і сприяють вдосконаленню адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин.

ЗАГАЛЬНИЙ ВИСНОВОК

Дисертаційне дослідження А. І. Лавренко на тему «Адміністративно-правове регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин» є актуальною самостійною завершеною кваліфікаційною працею, у якій здобувачкою на підставі самостійних досліджень отримано нові науково обґрунтовані результати, що забезпечують вирішення конкретного наукового завдання, яке має істотне значення як для правничої науки, так і для правозастосування. Дисертація відповідає спеціальності 081 «Право» та підготовлена з дотриманням вимог академічної доброчесності.

Таким чином, можна зробити висновок, що дисертація «Адміністративно-правове регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин» відповідає вимогам, що ставляться Порядком присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, який затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 року № 44, а дисертантка – Лавренко Анастасія Ігорівна заслуговує на присудження їй за результатами публічного захисту ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право».

ОФІЦІЙНИЙ ОПОНЕНТ:

**доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого**

Сергій ФЕДЧИШИН