

ВІДГУК
офіційного опонента кандидата юридичних наук, професора
КОВАЛІВА Мирослава Володимировича
на дисертацію ЛАВРЕНКО Анастасії Ігорівни «Адміністративно-правове
регулювання дискреційних повноважень органів місцевого
самоврядування в сфері земельних відносин» подану на здобуття наукового
ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право»

Актуальність теми дослідження та її зв'язок із науковими програмами, планами, темами. Актуальність обраної А.І. Лавренко теми дисертаційного дослідження не викликає сумнівів і визначається низкою взаємопов'язаних чинників, що мають як теоретичне, так і винятково важливе практичне значення для розбудови правової та демократичної держави в Україні. Насамперед, тема органічно вписується у контекст масштабної реформи децентралізації, яка є наріжним каменем сучасної державної політики України. В умовах розширення повноважень органів місцевого самоврядування на місцях, питання ефективної та правомірної реалізації дискреційних повноважень набувають особливої гостроти.

Значне розширення сфери дискреційних повноважень публічного управління, зокрема органів місцевого самоврядування, є однією з ключових новел сучасного законодавства. Дисертантка слушно акцентує увагу на тому, що ці повноваження, попри необхідність їх негайної реалізації та ухвалення управлінських рішень «на власний розсуд», часто позбавлені чітких законодавчих меж та ефективних механізмів втілення. Це створює нагальну потребу у науковому осмисленні та розробці таких механізмів.

Особливої актуальності темі надає фокус на сфері земельних відносин. Земля, як основний національний ресурс, завжди мала і має особливе соціальне, економічне та публічне значення. Правомочності органів місцевого самоврядування у цій сфері, ускладнені колегіальністю прийняття рішень та широким спектром питань, є найбільш чутливими та викликають значний суспільний інтерес. Конфлікт між обов'язком діяти виключно у межах закону та правом на самотійне прийняття рішень «на розсуд» є фундаментальною

проблемою адміністративного права, яка загострюється у земельній сфері. Дисертантка вірно підкреслює, що відсутність чітких критеріїв правильності застосування адміністративного розсуду є каталізатором для зростання судових спорів, знижує довіру громадян до органів місцевого самоврядування та створює сприятливі умови для зловживань. Це прямо впливає на ефективність управління земельними ресурсами та захист прав та інтересів територіальних громад.

Крім того, наукова малодослідженість проблематики дискреційних повноважень органів місцевої влади у сфері земельних відносин в адміністративно-правовій доктрині, незважаючи на широкі фундаментальні праці з загальної адміністративної дискреції, робить обрану тему вкрай актуальною. Фрагментарність і поодинокі дослідження у цій галузі лише підтверджують обґрунтованість вибору напряму роботи.

Таким чином, дисертаційне дослідження, що прагне до наукового осмислення меж та змісту дискреції в площині адміністративного права у земельній сфері, має не лише вагоме теоретичне, але й пряме прикладне значення. Воно є необхідною передумовою для формування прозорих, справедливих та ефективних практик управління земельними ресурсами на місцевому рівні та сприяє зміцненню правових засад місцевого самоврядування в Україні.

Зв'язок роботи з науковими програмами та планами, зокрема із Цілями сталого розвитку України до 2030 року, Планом заходів з реформування місцевого самоврядування, а також пріоритетним напрямом «Удосконалення адміністративної діяльності суб'єктів владних повноважень» Стратегії розвитку Національної академії правових наук України, додатково підкреслює її відповідність державним пріоритетам та актуальність у контексті сучасних наукових та практичних завдань.

Отже, тема дисертації А.І. Лавренко є беззаперечно актуальною, методологічно цілісною та практично значущою, а її реалізація становить вагомий внесок у розвиток адміністративно-правової доктрини України.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Ознайомлення зі змістом дисертації А.І Лавренко дозволяє зробити висновок, що наукові положення, висновки та пропозиції, сформульовані у роботі, є результатом глибокого дослідження, яке відзначається внутрішньою логічною і методологічною цілісністю та міждисциплінарною глибиною. Дисертанткою чітко визначено об'єкт і предмет дослідження, які зумовили постановку релевантної наукової мети – комплексного дослідження адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин з метою формулювання науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення правового механізму їх реалізації, забезпечення публічного інтересу, законності та ефективного управління земельними ресурсами територіальних громад.

Заявлені у вступі завдання повністю вирішено у змісті розділів, що свідчить про цілісність авторської концепції. Висновки, сформульовані наприкінці кожного з розділів, не є декларативними, а впливають із проведеного аналізу, зокрема шляхом застосування системного, порівняльного та функціонального підходів. Наукові рекомендації дисертантки не зводяться до загальних міркувань, а мають прикладну цінність – вони конкретизовані у вигляді пропозицій щодо удосконалення законодавства та практичних рекомендацій щодо реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин.

Наукові положення у дисертації А.І. Лавренко ґрунтуються на комплексному аналізі чинного законодавства України (Конституції України, Закону України «Про адміністративну процедуру», Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Земельного кодексу України, Податкового кодексу України, Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» тощо), міжнародно-правових актів (як приклад, Європейська хартія місцевого самоврядування, Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи від 11 березня 1980 року № R (80) 2 щодо здійснення дискреційних повноважень

адміністративними органами тощо), практики Європейського суду з прав людини, рішень національних судів України, а також на широкій джерельній базі (понад 146 наукових, нормативних та емпіричних джерел). Висновки кожного розділу логічно випливають із проведеного дослідження та інтегруються у фінальні загальні висновки, що верифікують виконання кожного поставленого завдання.

А.І. Лавренко використано методологію сучасного наукового пізнання. Методологія дисертаційного дослідження ґрунтується на інтегрованій системі філософських, загальнонаукових та спеціально-юридичних методів, а також на застосуванні різноманітних прийомів і засобів наукового пізнання. Так, авторкою у проведеному дослідженні використано діалектичний, порівняльно-правовий, логіко-семантичний, функціональний методи, метод класифікації, групування, прогнозування, правового моделювання системного аналізу та структурно-логічний підхід. Комплексне використання цього інструментарію забезпечило досягнення поставленої мети та отримання достовірних і науково обґрунтованих результатів дослідження.

На нашу думку, науковий рівень дисертації та наукових публікацій А.І. Лавренко – високий, отримані здобувачкою результати досліджень характеризуються науковою новизною, вони переконливо обґрунтовані та відповідають темі дисертації, поставлене дисертанткою наукове завдання виконане на високому рівні, з аналізу тексту дисертації простежується досконале оволодіння здобувачкою методологією наукової діяльності. Усі положення, висновки і рекомендації, сформульовані у роботі, базуються на доказовому аналізі, узгоджені із завданнями дисертації та становлять важливий внесок у розвиток адміністративно-правової науки.

Аналіз структури та змісту дисертації. Дисертаційне дослідження А.І. Лавренко має чітку, логічно зумовлену та концептуально виважену структуру, що повністю відповідає меті й завданням дослідження. Робота складається зі вступу, трьох змістовно наповнених розділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. На початку першого розділу авторкою

здійснено аналіз наукових поглядів щодо сутності дискреційних повноважень у сучасній адміністративно-правовій доктрині України, що дозволило їй зробити висновок про те, що дискреційні повноваження органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин дотепер не отримали належного теоретико-методологічного дослідження. Крім того, авторкою сформульовано поняття, зміст та ознаки дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, досліджено зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень муніципалітетів у сфері земельних відносин та визначено можливості його запровадження в Україні.

Другий розділ присвячено особливостям адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин. Дисертантка розкриває зміст ключових категорій, що належать до предмету дослідження, зокрема, мету, завдання, функції та принципи реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин, досліджує повноваження органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин в аспекті реалізації ними дискреції.

Третій розділ дисертації містить авторське бачення напрямів вдосконалення адміністративно правового регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин.

Отже, кожен із розділів має внутрішню логіку викладу, тематичну завершеність та виконує самостійну функцію у досягненні загальної дослідницької мети.

Новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Дисертаційне дослідження А.І. Лавренко є одним із перших в українській адміністративно-правовій науці комплексних досліджень, у результаті якого системно проаналізовано адміністративно-правове регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, розкрито їх сутність, особливості

реалізації та запропоновано шляхи оптимізації правового механізму їх здійснення з урахуванням сучасних викликів та зарубіжного досвіду.

Результати дослідження засвідчують наявність новизни, що виноситься на публічний захист. Серед результатів, які вирізняються концептуальною новизною, вважаємо, доцільно виокремити: авторську класифікацію дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, що включає: загальні, спеціальні та повноваження у спорідненій сфері; обґрунтування доцільності запровадження у національному законодавстві певної формули на кшталт «трискладового тесту», відповідно до якої буде здійснюватися оцінювання конкретної ситуації на предмет можливості реалізації дискреції названими суб'єктами у кожному конкретному випадку, а також запропоновано авторську модель «трискладового тесту» для перевірки відповідності рішення органу місцевого самоврядування, яким реалізуються його дискреційні повноваження у сфері земельних відносин.

Істотною новацією є авторське визначення з позиції вузького та широкого розуміння поняття «дискреційні повноваження органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин», що не має нормативної дефініції у законодавстві, але широко вживається у судовій практиці та діяльності органів місцевого самоврядування. Запропоновані визначення відрізняються високим ступенем наукової розробки, вони є цінним внеском у розвиток адміністративно-правової доктрини, оскільки дозволяють більш точно ідентифікувати та розмежовувати різні прояви адміністративного розсуду у діяльності органів місцевого самоврядування. Запропоновані дефініції не тільки заповнюють існуючу прогалину у нормативному регулюванні та правовій доктрині, але й створюють міцну методологічну основу для подальших наукових досліджень та практичного застосування, сприяючи підвищенню правової визначеності та прозорості у процесі прийняття рішень щодо земельних питань.

Заслуговує на особливу увагу розроблена та обґрунтована система

критеріїв правомірності реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, що враховує не лише формальні вимоги закону, але й принципи реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, які розподілено на дві групи. До першої групи авторкою віднесено універсальні принципи, які можуть бути застосовані при реалізації органами місцевого самоврядування дискреційних повноважень у сфері земельних відносин: принцип законності, принцип гласності та публічності, принцип поєднання приватних та публічних інтересів, принцип самостійності та відповідальності. Другу групу складають законодавчі принципи реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, які систематизовано у п'ятигрупову класифікацію.

Істотно новим є також підхід А.І. Лавренко до класифікації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, який включає: загальні, спеціальні та повноваження у спорідненій сфері, що дозволяє системно їх ідентифікувати, виокремлювати та розробляти більш точні механізми їх адміністративно-правового регулювання.

Окремо варто згадати пропозицію дисертантки щодо доцільності прийняття нормативно-правових актів, якими регулюються умови укладання адміністративних договорів між місцевою владою та приватним інвестором як одного із перспективних напрямів державної і регіональної політики у сфері підвищення ефективності регулювання земельних відносин.

Автором також аргументовано положення щодо запровадження механізмів впливу на депутатів місцевих рад з метою підвищення рівня їхньої відповідальності за належне виконання представницьких обов'язків перед територіальною громадою.

Наукова новизна дисертації також проявляється у нормативно орієнтованих пропозиціях щодо вдосконалення чинного законодавства — зокрема, у частині внесення змін та доповнень до нормативно-правових актів України, зокрема до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»,

Земельного кодексу України, Податкового кодексу України, Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», а також обґрунтуванні прийняття Стратегії діяльності органів місцевого самоврядування з питань міжнародного територіального співробітництва у сфері земельних відносин, авторський проєкт якої розроблено дисертанткою.

Отже, наукові положення, винесені на захист, мають концептуальний характер і становлять істотний внесок у розвиток науки адміністративного права та правозастосовної практики органів місцевого самоврядування в умовах сучасних трансформацій публічно-правових відносин.

Повнота висвітлення положень дисертації в опублікованих працях здобувача. Аналіз опублікованих праць дисертантки засвідчує, що основні наукові положення, висновки та рекомендації, сформульовані у дисертаційному дослідженні, пройшли апробацію через публікації в наукових виданнях та виступи на конференціях. Здобувачкою підготовлено низку одноосібних публікацій, серед яких наукові статті у фахових виданнях, включених до переліку, затвердженого Міністерством освіти і науки України (категорія «Б»), а також тези доповідей, що були презентовані на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних заходах. Тематика публікацій безпосередньо відповідає предмету дисертації, охоплюючи ключові аспекти: розуміння та зміст адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, законодавче регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування, принципи реалізації їх дискреційних повноважень, напрями міжнародного співробітництва у питаннях адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин тощо.

Опубліковані роботи дисертантки відображають як теоретичні напрацювання, так і емпіричні узагальнення. Зокрема, наукові та практичні результати дисертаційного дослідження викладено у 3 наукових статтях, опублікованих у виданнях, що визнані фаховими з юридичних дисциплін, у 1

науковій статті в закордонному науково практичному журналі, а також у 9 тезах доповідей на науково-практичних конференціях. Таким чином, положення дисертації одержали належну апробацію у науковому середовищі, що є свідченням відкритості дослідницької позиції авторки до фахової дискусії та підтверджує відповідність вимогам, передбаченим Порядком присудження ступеня доктора філософії.

Мова та стиль дисертації. Відповідність спеціальності. Дисертація виконана державною мовою. Стиль дисертації відповідає вимогам, що пред'являються до наукових праць такого виду та рівня, і характеризується послідовністю, системністю, обґрунтованістю. Зміст та результати дослідження повною мірою відповідають спеціальності 081 «Право».

Практичне значення отриманих результатів. Практична цінність дисертації А.І. Лавренко є безсумнівною, оскільки її результати не лише мають теоретичне значення, але й вже знайшли конкретне прикладне втілення правозастосовній діяльності, що підтверджується відповідними актами й довідками про впровадження, а також в подальшому можуть бути використані у науково-дослідній сфері, у правотворчості та в освітньому процесі.

Так, у сфері науково-дослідної діяльності положення, висновки та пропозиції, сформульовані авторкою, слугуватимуть методологічною базою для подальшої наукової розробки проблем дискреції органів місцевого самоврядування, у тому числі у сфері земельних відносин.

Результати дослідження важливі для розвитку правотворчості, оскільки у ньому запропоновано конкретні пропозиції щодо вдосконалення окремих положень чинного законодавства, зокрема Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Земельного кодексу України, Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», Податкового кодексу України.

В освітній сфері результати дисертації можуть бути інтегровані у викладання таких освітніх компонентів, як «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Муніципальне право» тощо, а також використані під час підготовки навчальної літератури та навчально-

методичних матеріалів.

Таким чином, результати дисертації А.І. Лавренко мають комплексне прикладне значення, а їх можлива імплементація у різних сферах суспільного та правового життя свідчить про значну науково-практичну цінність дослідження.

Зауваження до дисертації та дискусійні положення. Дисертаційне дослідження А.І. Лавренко вирізняється високим рівнем теоретичної обґрунтованості та практичної цінності. Водночас окремі положення викликають наукову зацікавленість і можуть стати предметом подальшої академічної дискусії:

1. Аналізуючи у підрозділі 1.1. стан наукової розробленості розуміння сутності дискреційних повноважень у сучасній адміністративно-правовій доктрині, автор обмежується лише науковими працями українських вчених. На нашу думку, відсутність аналізу зарубіжних досліджень з даної проблематики звужує теоретичну базу дослідження.

2. Досліджуючи у підрозділі 2.1. завдання та функції реалізації органами місцевого самоврядування дискреційних повноважень у сфері земельних відносин авторка лише обмежується уточненням названих понять, не розкриваючи їх змісту, тобто в чому полягають завдання та які існують функції.

3. У дисертації авторкою слушно наголошується на важливості судового контролю за реалізацією дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, проте, на нашу думку, потребує додаткової аргументації позиція авторки щодо того, яким чином можливо забезпечити ефективний судовий контроль, що був би дієвим інструментом проти зловживань, і водночас уникнути надмірного втручання судової влади у сферу повноважень органів місцевого самоврядування, що може призвести до підміни ними виконавчої функції та нівелювання принципу самоврядування.

4. На нашу думку, не зовсім доречним є розгляд питань міжмуніципального співробітництва органів місцевого самоврядування у

сфері земельних відносин у підрозділі 3.3., адже його назва «Напрями міжнародного співробітництва у питаннях адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин». Названі питання, на нашу думку, повинні були знайти своє відображення у підрозділі 3.2., в якому мова йде про удосконалення взаємодії у процесі реалізації дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у названій сфері.

Вказані побажання та зауваження не знижують цінності дослідження й мають дискусійний характер. Вони можуть бути предметом подальшого осмислення у наукових публікаціях авторки або під час публічного захисту дисертації.

Загальна оцінка змісту дисертаційної роботи, її завершеність у цілому. Дисертація А.І. Лавренко на тему «Адміністративно-правове регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин» є завершеним, самостійним науковим дослідженням, яке є актуальним, містить науково обґрунтовані результати, спрямовані на розв'язання наукових завдань, які мають істотне значення як для правничої доктрини, так і для правозастосування. Тема дисертації, її об'єкт, предмет, зміст, положення та висновки повністю відповідають спеціальності 081 – Право. Порушень академічної доброчесності у роботі не виявлено.

Загальний висновок. Дисертація А.І. Лавренко на тему «Адміністративно-правове регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин» за її актуальністю, науковою новизною, обґрунтованістю, достовірністю її положень, науковою та практичною значимістю отриманих результатів, повнотою їх висвітлення в опублікованих дисертанткою наукових публікаціях відповідає вимогам 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 12.01.2022 р. № 44 (зі змінами), а її авторка – ЛАВРЕНКО Анастасія Ігорівна за результатами успішного публічного захисту заслуговує на присудження їй наукового ступеня доктора філософії у галузі знань 08 Право зі спеціальності 081 Право.

Офіційний опонент:

**Завідувач кафедри адміністративно-правових
дисциплін навчально-наукового інституту
права та правоохоронної діяльності
Львівського державного університету
внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук, професор**

Мирослав КОВАЛІВ