

До Спеціалізованої вченої ради Д 26.062.16

У Національному авіаційному університеті

ВІДГУК

офіційного опонента - доктора юридичних наук, професора Городецької Ірини Альбінівни - на дисертацію Мачуської Ірини Борисівни на тему: «Адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування в Україні», подану на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дослідження. Надра відповідно до ст.13 Конституції України належать до об'єктів права власності Українського народу, від імені якого права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування. На території України, яка становить 0,7% світової території, виявлено до 5% усіх мінерально-сировинних ресурсів земної кулі. В економіці держави гірничодобувна галузь забезпечує близько чверті валового національного продукту. Понад 60% експортного виторгу Україна отримує від реалізації товарної продукції гірничодобувної промисловості. З видобуванням, переробкою та використанням корисних копалин пов'язана майже половина промислового потенціалу держави і кожен п'ятий працюючий українець.

Без сумніву, один із вагомих чинників подолання кризового становища в економіці України – належне забезпечення державних потреб в енергетичних і мінерально-сировинних ресурсах та раціональне, ефективне й безпечне їх використання.

Підвищення загального рівня соціально-економічного розвитку суспільства неминуче супроводжується збільшенням обсягів споживання мінеральних ресурсів, відкриттям нових родовищ корисних копалин та їх інтенсивною розробкою. Важливого значення при цьому набувають

СПЕЦІАЛІЗОВАНА ВЧЕНА РАДА

Д 26.062.16

Вх. № 209

Дата 28.04.2021

відносини, що пов'язані з контролем і наглядом за раціональним використанням та охороною надр, повнотою їх геологічного вивчення, забезпечення безпеки у процесі діяльності гірничого підприємства, які потребують детального наукового дослідження та належного законодавчого врегулювання. Сучасні процеси реформування гірничої галузі та інтенсивне використання надр вимагають постійного підвищення рівня контролю і нагляду у сфері надрокористування та вдосконалення його нормативного забезпечення.

Україна перебуває у складному історичному періоді формування держави європейського рівня на етапі становлення демократичних засад в українському суспільстві та реформування системи влади та державного управління. Визначним елементом такого реформування є формування державних інституцій, що мають радикально змінити систему державного управління та контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування.

Процес інтеграції України до спільноти європейських держав як рівноправної, демократичної, соціальної, правової держави потребує правового визначення сутності, місця, ролі та функцій державного контролю і нагляду в системі державного управління у сфері надрокористування.

Необхідною умовою реалізації політичних та соціально-економічних перетворень в Україні є поступове приведення публічного адміністрування до рівня європейських стандартів, забезпечення єдиного злагодженого механізму діяльності всіх органів влади. Одним із важливих об'єктів уваги юридичної науки є питання організації та здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування.

Саме тому, обрана тема дисертаційного дослідження Мачуської Ірини Борисівни є актуальною, своєчасною та відповідає вимогам сучасності, а результати наукових пошуків авторки мають науковий і практичний характер.

На сьогодні дисертаційне дослідження Мачуської Ірини Борисівни є першою в сучасній адміністративно-правовій науці спробою ґрунтовного та

фундаментального аналізу контрольно-наглядової діяльності у сфері надкористування. Зі змісту дисертації вбачається, що її основоположною базою стали праці щодо загальної проблематики адміністративного права та процесу, а також дослідження науковців з теорії держави та права, геології, історії та філософії.

Достовірність та наукова новизна одержаних результатів.

Достовірність одержаних результатів досягнута дисертанткою завдяки використанню значного масиву вітчизняної та зарубіжної наукової, нормативної та публіцистичної літератури. При цьому, в дисертаційному дослідженні враховані праці фахівців філософії, соціології, теорії права, геології, історії, адміністративного, екологічного, земельного, міжнародного права тощо. Акцентовано увагу на дослідженні положень чинного законодавства України та положень законодавства країн ЄС.

Дисертаційне дослідження виконано відповідно до Пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень та науково-технічних розробок на період 2020 р., затверджених постановою Кабінету Міністрів України № 942 від 07.09.2011 р., Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», схваленої Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015, Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016–2020 рр., затверджених постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 03.03.2016 р. Дисертацію виконано відповідно до планів комплексної науково-дослідної теми Юридичного інституту Державного вищого навчального закладу «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана» «Угода про асоціацію України з ЄС як основа розвитку її національного законодавства» (державний реєстраційний № 0115 U003418), науково-дослідницької роботи «Сучасні тенденції розвитку національного інформаційного законодавства» (номер державної реєстрації 0118 U000548) кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів і природокористування України, Проекту європейських стандартів у сфері надкористування «Європейські

стандарти надкористування та їх імплементація в Українське законодавство» (Спільний проект європейських стандартів у сфері надкористування Пряшевського університету (Словаччина) та Тернопільської обласної організації Асоціації українських правників). Пряшів/Тернопіль 2017 р.

Мета роботи полягає у розробці цілісної концепції правового регулювання контрольної-наглядової діяльності у сфері надкористування в Україні, формулювання на цій основі теоретичних узагальнень і практичних рекомендацій для вдосконалення нормативного забезпечення цієї діяльності.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають при здійсненні контрольної-наглядової діяльності у сфері надкористування в Україні.

Предметом дослідження виступають концептуальні засади діяльності органів контрольної-наглядової діяльності у сфері надкористування України.

Для вирішення поставлених завдань використовувались загальнонаукові, філософські та спеціальні юридичні методи наукового пізнання.

Емпіричну базу дослідження становлять статистичні та аналітичні матеріали, а також узагальнення практичної діяльності державних органів у сфері надкористування.

Цінність роботи полягає у ґрунтовному аналізі інституту контрольної-наглядової діяльності у сфері надкористування України, окресленні шляхів теоретичного, нормативного та практичного вдосконалення та розвитку цієї сфери адміністрування. Враховуючи зазначені положення, можна констатувати, що достовірність отриманих висновків та обґрунтованість запропонованих пропозицій і рекомендацій визначається правильно обраним методологічним підходом до здійсненого дослідження, достатнім використанням наукового, нормативного та емпіричного матеріалу.

Звертає на себе увагу також намагання дисертантки працювати на різних рівнях наукового дослідження – від фундаментального до науково-прикладного. Кількість та якість використаних матеріалів, докладність їх аналізу створює передумови для забезпечення достатнього рівня достовірності та обґрунтованості дисертаційної роботи.

Наукова новизна результатів дисертації полягає в тому, що дисертація є комплексним науковим дослідженням проблем правового регулювання контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування в Україні.

У результаті дисертаційного дослідження сформульовано та обґрунтовано низку концептуальних положень, що відрізняються науковою новизною і мають важливе теоретичне та практичне значення.

Оцінюючи наукову новизну основних положень, висновків і рекомендацій, слід відзначити, що у роботі досліджені раніше недостатньо розроблені наукові та практичні завдання, розв'язання яких дозволило отримати результати теоретико-прикладного характеру.

На схвалення заслуговують більшість положень наукової новизни, які виносяться на захист (с. 27 - 29 дисертації). Насамперед, це стосується обґрунтування авторкою пропозиції дослідження генези виникнення і розвитку інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування, що включає: I період: перший етап - палеоліт (кінець IV – початок III тис. рр. до н.е); другий етап - мезоліт (10 тис. - 7 тис. рр. до н.е.), третій етап - трипільська культура (VI–III тис. рр. до н. е.).

II період: Київська Русь (IX – XII ст.). III період: перебування українських земель у складі Великого Князівства Литовського і Польського королівства (друга половина XIV – XV ст.).

IV період: Українське Козацтво (XVI ст. – 40 рр. XIX ст.). V період: перебування Західноукраїнських земель складі Австрійської (з 1867 р. – Австро-Угорської) імперії (кінець XVIII – початку XX ст.).

VI період: перебування земель України у складі Російської імперії (початок XVIII – початок XX ст.), що поділений на етапи: перший етап (початок XVIII ст.); другий етап (середина XVIII ст. – кінець XVIII ст.); третій етап (кінець XVIII ст.-поч. XIX ст.); четвертий етап (середина XIX ст. – поч. XX ст.).

VII період: перебування українських земель у складі Радянського Союзу (1917–1991), що поділений на етапи: перший етап (початок XX ст.); другий етап (30-40 рр. XX ст.); третій етап (50-60 рр. XX ст.); четвертий етап 70-80 рр. XX ст.

VIII період: незалежної України (1991 – дотепер), що поділений на етапи: перший етап (1991–1993); другий етап (1993–1998); третій етап (поч. 2000–2010); четвертий етап (2010 – донині) (п.1.1. дисертації).

Здійснюючи дослідження питання адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері надрокористування, авторка аналізує досвід країн ЄС у сфері забезпечення охорони та використання ресурсів надр, у цьому контексті розглядає ряд Директив ЄС, що спрямовані на встановлення єдиних стандартів у сфері надрокористування та управління відходами видобувної промисловості, а саме: Директива 2006/21/ЄС, про управління відходами видобувної промисловості; Директива 94/22/ЄС про умови надання та використання дозволів на пошук, розвідування та видобуток вуглеводнів; Директива 92/91 / ЄЕ та Директива 92/104 / ЄЕС щодо забезпечення безпеки та здоров'я працівників добувної галузі.

Авторка розглядає: Стратегію сталого розвитку ЄС щодо запровадження Мінерально-сировинної ініціатива Європейського Союзу (MCI), Стратегічний план ЕТП-SMR щодо забезпечення промисловості власними мінеральними ресурсами. На підставі аналізу Директив ЄС (сторінки 259-262; 272), авторкою вносяться конкретні пропозиції щодо їх імплементації до національного законодавства у сфері надрокористування.

Заслуговує на увагу дослідження авторкою проблем незаконного видобутку корисних копалин в Україні, у тому числі бурштину (с. 282

дисертації). У цьому контексті, авторка аналізує проблеми правового регулювання видобутку дорогоцінного каміння, у тому числі і бурштину та пропонує шляхи його вдосконалення. Досліджує досвід зарубіжних держав щодо посилення ролі контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування.

Структура роботи, виклад її тексту, оформлення здійснені відповідно до вимог, які пред'являються до докторських дисертацій.

У першому розділі «Теоретико-методологічний аналіз контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування», що складається з трьох підрозділів, розкрито: генезу становлення та розвитку контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування в Україні, поняттєво-категоріальний апарат дослідження.

Здійснено дослідження доктринальних визначень правових категорій: «надра», «надрокористування», «діяльність», «правова діяльність», «юридична діяльність», «управлінська діяльність», «контрольно-наглядова діяльність», «контрольно-наглядова діяльність у сфері надрокористування». (с. 64, 75, 80, 111 дисертації).

Визначено сутність інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування як комплексного правового інституту, що включає правові норми, які регулюють однорідну діяльність уповноважених суб'єктів публічної адміністрації (с. 112 дисертації).

Другий розділ «Владно-управлінська діяльність публічних органів у сфері надрокористування», що складається з двох підрозділів, присвячено дослідженню діяльності суб'єктів здійснення державної контрольно-наглядової діяльності та суб'єктів здійснення громадського контролю у сфері надрокористування. Проаналізовано діяльність органів публічної влади загальної та спеціальної компетенції у сфері надрокористування в Україні. Надано авторське визначення об'єкта контролю та суб'єкта державного контролю (нагляду) у сфері надрокористування. Зроблено висновок, що постійне реформування системи органів виконавчої влади, яке суттєво

впливає на діяльність публічної адміністрації у сфері надрокористування, є не завжди виправданим, а інколи призводить до неефективного виконання публічною адміністрацією поставлених завдань (с. 139 дисертації).

Третій розділ «Здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування», який складається із трьох підрозділів, присвячено аналізу системи і структури, адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, ролі органів державної влади у сфері надрокористування та визначенню шляхів удосконалення правового регулювання їх діяльності. Встановлено особливості здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування: Державної служби України з питань праці, Державної екологічної інспекції України, Державної служби геології та надр України.

У четвертому розділі «Шляхи удосконалення організаційно-правових засад контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування», що складається з трьох підрозділів, сформульовано пропозиції щодо вдосконалення законодавства в аналізованій сфері. Проаналізовано Директиви ЄС, спрямовані на встановлення єдиних стандартів у сфері надрокористування (с. 259 дисертації). Досліджено законодавство Республіки Італія у сфері надрокористування та повноваження гірничої поліції (*Polizia Mineraria*) Республіки Італія як органу контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування (с. 271 дисертації).

Така структура дозволила дисертантці охопити предмет дослідження та сформулювати рекомендації щодо вдосконалення доктринальних положень та чинного адміністративного законодавства.

Наукова і практична цінність отриманих результатів. Наукове та практичне значення представленої дисертації полягає в тому, що результати роботи можуть бути використані у: *науково-дослідній роботі* – як основа для подальших досліджень в межах науково-дослідної теми «Угода про асоціацію України з ЄС як основа розвитку її національного законодавства» (номер державної реєстрації 0115 У 003418; довідка ДВНЗ «Київський

національний економічний університет імені Вадима Гетьмана» від 23.12.2020); при виконанні НДР «Сучасні тенденції розвитку національного інформаційного законодавства» (номер державної реєстрації 0118U00548; акт юридичного факультету Національного університету біоресурсів і природокористування України від 17.01.2021); навчальному процесі – при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право України», «Екологічне право України» (акт впровадження ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана» від 18.01.2021); правотворчій діяльності – при розробленні нових нормативно-правових актів і для вдосконалення адміністративного, екологічного та гірничого законодавства; правозастосовній діяльності – для регулювання відносин у сфері надрокористування органами державної влади.

Повнота викладу результатів дослідження у публікаціях. Основні теоретичні висновки і практичні рекомендації, що містяться у дисертації, знайшли висвітлення у 32 наукових публікаціях, серед яких 1 колективна монографія, 1 збірник «Проект європейських стандартів у сфері надрокористування», 20 статей, серед яких 15 опубліковано у фахових виданнях, перелік яких затверджено МОН України, 5 статей – у зарубіжних виданнях, 10 – тези доповідей на конференціях та інших заходах.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. Оцінюючи позитивно рецензовану роботу, необхідно вказати на наявність певних недостатньо аргументованих положень, дискусійних моментів та зауважень:

1. На сторінці 46 авторка зазначає, що період перебування українських земель у складі Литви та Польщі значно вплинув на розвиток правового регулювання гірничих відносин, а також формування інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування в Україні. У процесі публічного захисту потребує уточнення питання, яким чином норми права зазначеного історичного періоду вплинули на формування інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування в Україні?

2. На сторінці 146 авторка пропонує з метою вдосконалення інституту громадського екологічного контролю, надати визначення «Громадський контроль у сфері надрокористування». Разом із тим, під час захисту дисертації бажано б отримати належну аргументацію авторки щодо доцільності формулювання такого поняття.

3. У підрозділі 4.1 авторка досліджує діяльність Європейської екологічної агенції, як органу контрольно-наглядової діяльності щодо забезпечення незалежною інформацією про стан навколишнього середовища та проведення державного екологічного моніторингу та вказує, що співробітництво із вищезазначеним органом, є одним із інструментів, який сприятиме подальшій інтеграції України до ЄС у сфері надрокористування. При цьому, потребує більш детального наукового обґрунтування питання: як позначається ефективність співробітництва з Європейською екологічною агенцією на вдосконаленні інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування в Україні?

4. На сторінці 270 авторка досліджує правове регулювання контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування Республіки Італія. Виникає питання: які саме норми законодавства Республіки Італія доцільно запозичити з метою вдосконалення інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування в Україні та у контексті адаптації законодавства України до законодавства ЄС?

5. На сторінці 326 роботи вказується на доцільності внесення змін до ст. 47 «Порушення права державної власності на надра» Кодексу України про адміністративні правопорушення. Однак авторка детально не аргументує, у чому полягає необхідність внесення змін до вище зазначеної статті?

Разом із тим висловлені зауваження, насамперед, характеризують складність проблеми, що досліджується, вони істотно не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження Мачуської Ірини Борисівни.

ВИСНОВОК

Дисертаційне дослідження Мачуської Ірини Борисівни на тему: «Адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності у сфері надкористування в Україні» є самостійною завершеною науково-дослідною працею, в якій отримані нові науково обґрунтовані результати, що вирішують важливе для науки адміністративного права питання – теоретичні та практичні аспекти адміністративно-правових засад контрольно-наглядової діяльності у сфері надкористування в Україні, а також рекомендації щодо удосконалення нормативних засад відповідного адміністрування.

Дисертація відповідає вимогам, що пред'являються до відповідного різновиду наукових робіт у положеннях Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а її авторка – Мачуська Ірина Борисівна – заслуговує на присудження їй наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

доктор юридичних наук, професор

професор кафедри політології, права та філософії

Ніжинського державного університету

імені Миколи Гоголя



І.А. Городецька

І.А. Городецька
Засвідчую:
к.п. Гавриш