

ВІДГУК

офіційного опонента доктора юридичних наук Дніпрова Олексія Сергійовича на дисертацію Лушпієнко Юлії Олегівни «Адміністративно-правовий режим надрокористування в Україні», поданої до разової спеціалізованої вченої ради ДФ 55.051.034 у Сумському державному університеті, на здобуття ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право»

Актуальність теми дослідження. Реформа надрокористування у 2021 році є однією із найочікуваніших та найобговорюваніших. Оскільки незважаючи на те, що українські надра надзвичайно багаті корисними копалинами ВВП добувної галузі складає лише 9 млрд \$, тоді як світові лідери цієї індустрії в десятки, а той сотні разів перевищують Україну за продуктивністю і внеском добувної промисловості в економіку, зокрема ВВП добувної галузі в Італії становить 54 млрд \$, США – 595 млрд \$, Китаї – 652 млрд \$. Така ситуація обумовлена тим, що існуюча нормативно-правова база у сфері надрокористування вже є застарілою та розрізною, такою, що не відповідає сучасним реаліям. Крім того законодавство у сфері надрокористування не відповідає європейським стандартам та нормам. Як наслідок ведення бізнесу у видобувній галузі є ускладненим, відлякує потенційних інвесторів невизначеністю і непрозорістю щодо майбутніх капіталовкладень, з'являється корупція, державний та місцевий бюджети не отримують фінансових надходжень. Все це стримує економічний розвиток країни та потребує вирішення з метою перетворення надрокористування в сучасний, прозорий та ефективний вид діяльності.

За таких умов очевидно, що тема дисертаційного дослідження Лушпієнко Ю.О. «Адміністративно-правовий режим надрокористування в Україні» є актуальною та своєчасною зважаючи на реформування видобувної галузі в Україні.

Закономірним із огляду на актуальність теми є її зв'язок з науковими програмами, планами, темами. Так, дисертаційна робота Лушпієнко Ю.О. виконана відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна 2020»,



схваленої Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5; Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 роки, затвердженої Постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 03.03.2016 р. та враховує положення Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року, затвердженої Законом України від 21.04.2011 р. Необхідно також підкреслити, що дисертація виконувалась у межах науково-дослідної теми «Організаційно-правові засади функціонування правоохоронної, судової та фінансової систем України» (№ 018U001317). Навчально-наукового інституту права Сумського державного університету.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків та пропозицій, сформульованих у дисертації є достатнім, що підтверджується використанням широкого спектру наукових та нормативних джерел та емпіричних даних. Дисертанткою опрацьовано 223 спеціальних і загальних джерел, у яких відображено різні аспекти обраної тематики дослідження.

У вступі належним чином обґрунтовано актуальність теми дисертації, встановлено зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, визначено мету і завдання, об'єкт та предмет, методологію дослідження, розкрито наукову новизну і практичне значення результатів дисертаційного дослідження, наведено дані про їх апробацію та наукові публікації.

Розділ 1 «Теоретико-правові основи становлення та функціонування адміністративно-правового режиму надрокористування в Україні» містить чотири підрозділи, в яких з'ясовано зміст категорії «надра» та «надрокористування» як об'єктів адміністративно-правового регулювання, дістали подальшого розвитку історико-правові аспекти становлення режиму надрокористування на території сучасної України, охарактеризовано сучасний стан нормативно-правового забезпечення надрокористування в Україні, визначено поняття та елементи адміністративно-правового режиму надрокористування в Україні.

Розділ 2 «Сутність адміністративно-правового режиму надкористування в Україні» містить три підрозділи, в яких охарактеризовано органи управління у сфері надкористування в Україні та особливості їх адміністративно-правового статусу, систематизовано методи адміністративно-правового регулювання правовідносин у сфері надкористування в Україні, визначено заходи забезпечення дотримання адміністративно-правового режиму надкористування і припинення його порушень.

Розділ 3 «Напрямки удосконалення адміністративно-правового режиму надкористування в Україні» містить два підрозділи, в яких узагальнюється зарубіжний досвід адміністративно-правового режиму надкористування, визначаються можливості його використання в Україні, формулюються перспективні напрямки удосконалення адміністративно-правового режиму надкористування в Україні.

В цілому аналіз змісту розділів дисертації, висновків до них та загальних висновків дозволяє стверджувати, що сформульовані дисертанткою завдання дослідження виконані, а мета досягнута.

Про новизну та достовірність наукових положень, висновків та пропозицій, сформульованих у дисертації свідчить використання дисертанткою здобутків вітчизняних і зарубіжних учених, які досліджували окремі аспекти обраної теми дослідження.

Безумовно основним здобутком авторки є те, що представлена нею наукова праця наукова праця є одним із перших у вітчизняній юридичній науці адміністративного права комплексним правовим дослідженням адміністративно-правового режиму надкористування в Україні та визначення напрямків його удосконалення. Тому доцільно звернути увагу на окремі положення дисертаційного дослідження, що відображають його наукову новизну.

Позитивно, що авторка розпочинає дисертаційне дослідження зі з'ясування змісту категорій «надра» та «надкористування» як об'єктів

адміністративно-правового регулювання. Зокрема, дисертантка пропонує розуміти «надра» як частину природного середовища, яка знаходиться під земною поверхнею (а у випадку її відсутності дном водоймищ) в межах державного кордону, простягається до глибин, доступних для геологічного вивчення та освоєння, а «надрокористування» як діяльність суб'єктів, які є власниками спеціальних дозволів на користування надрами (за виключенням, коли нормами законодавства не потребується ліцензування даного виду діяльності), регламентованої нормами чинного законодавства щодо провадження раціонального використання надр, відтворення корисних копалин, охорони ресурсів надр та забезпечення потреб суспільства у мінеральних та інших природних ресурсах (с. 49).

У дисертаційному дослідженні узагальнено історико-правові аспекти становлення режиму надрокористування на території сучасної України, зокрема, виокремлено такі періоди: 1) прадавній період (III тис. до н.е. – IX ст.); 2) період Київської Русі та Галицько-Волинської держави (кін. IX ст. – XIII ст.); 3) період Польсько-литовської держави (кін. XVIII ст. – XVI ст.); 4) період Австрійської держави (30-ті рр. XVI ст. – поч. XX ст.); 5) період Російської імперії (поч. XVIII ст. – XX ст.); 6) революційний період (1917 – 1921 рр.); 7) радянський період (із 1921 р. до 24 серпня 1991 р.); 8) період незалежності України (з 24 серпня 1991 р. до сьогодні) (с. 70–71).

Дуже вдалим є запропоноване авторкою поняття «нормативно-правове забезпечення надрокористування в Україні» як правового механізму, закріпленого та конкретизованого у нормах актів національного та міжнародного законодавства, спрямованого на створення умов для вивчення, раціонального використання та охорони надр місцевого та загальнодержавного значення відповідно до потреб суспільства та держави, а також виокремлення джерел нормативно-правового забезпечення надрокористування в Україні (с. 93).

Відповідно внеском дисертантки в розвиток юридичної науки, можна вважати удосконалення нею розуміння адміністративно-правового режиму

надрокористування в Україні як системи встановлених, закріплених та гарантованих державою правових норм, що у своїй сукупності складають комплекс юридичних засобів, які регламентують поведінку суб'єктів надрокористування, порядок та спосіб реалізації ними своїх прав та обов'язків, опосередковані імперативним методом впливу та втілюються спеціально утвореними суб'єктами владних повноважень. Запропоновано до елементів адміністративно-правового режиму надрокористування відносити: 1) мету адміністративно-правового режиму надрокористування; 2) принципи адміністративно-правового регулювання надрокористування; 3) систему норм права, які регулюють адміністративно-правові відносини у сфері надрокористування; 4) суб'єктів адміністративно-правового режиму надрокористування: надрокористувачів та органи управління у сфері надрокористування; 5) методи регулювання адміністративно-правових відносин у сфері надрокористування; 6) заходи забезпечення дотримання адміністративно-правового режиму надрокористування і припинення його порушень (с. 116–117).

У роботі класифіковано принципи адміністративно-правового режиму надрокористування на загальні (належне врядування, відкритість та прозорість, забезпечення участі громадськості в ухваленні рішень та належного реагування суб'єктів управління у сфері надрокористування) (с. 105) та спеціальні (мовчазна згода, провадження екологічного надрокористування, а також раціонального та комплексного використання надр) (с. 106).

Охарактеризовано органи загальної та спеціальної компетенції у сфері надрокористування (с. 121–135), а також запропоновано під управлінням у сфері надрокористування розуміти прямий вплив органів державної влади та органів місцевого самоврядування на суспільні відносини в сфері геологічного вивчення, дослідно-промислової розробки родовищ та видобутку корисних копалин, які містяться в надрах, а також експлуатацію надр в цілях не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, будівництво та

експлуатацію підземних споруд, захоронення відходів, а також інші відносини, пов'язані з користуванням надрами, спрямований на забезпечення сталого економічного розвитку в цій сфері, ефективне використання мінерально-сировинного комплексу в інтересах народу, забезпечення конкурентоспроможності економіки країни в цілому (с. 135).

Дисертанткою систематизовано методи адміністративно-правового регулювання правовідносин у сфері надрокористування як сукупність способів за допомогою яких суб'єкти управління в галузі надрокористування впливають на суспільні відносини пов'язані з використанням та охороною надр в порядку та межах передбачених нормами адміністративного законодавства. Зроблено висновок, що адміністративно-правове регулювання правовідносин у сфері надрокористування здійснюється одночасно за допомогою імперативного та диспозитивного методів, методів заохочення, переконання, примусу, контролю і нагляду (с. 157).

Визначаючи заходи забезпечення дотримання адміністративно-правового режиму надрокористування і припинення його порушень авторкою розкрито заходи державного контролю у сфері надрокористування (с. 158–164), але особливу увагу приділено адміністративній відповідальності за порушення законодавства у сфері надрокористування і серед іншого запропоновано розглянути можливість доповнення ст. 57 «Порушення вимог щодо охорони надр», ст. 58 «Порушення правил і вимог проведення робіт по геологічному вивченню надр», ст. 58¹ «Порушення вимог щодо видобутку корисних копалин» КУпАП такою санкцією для юридичних осіб як позбавлення права користування надрами у разі повторного скоєння ними впродовж року порушень передбачених цими статтями» (с. 178–179).

У роботі узагальнено зарубіжний досвід адміністративно-правового режиму надрокористування (Норвегії, Франції, США, Канади, Австралії, Чилі, Казахстану, Азербайджану, Киргизстану) і визначено можливості його впровадження в Україні (с. 184–203).

Безсумнівно логічним завершенням дисертаційного дослідження є формулювання дисертанткою напрямків удосконалення адміністративно-правового режиму надрокористування в Україні. Зокрема, запропоновано п. 75 ч. 1 проекту Кодексу про надра 2021 року викласти в такій редакції: «Надра – це частина природного середовища, яка знаходиться під земною поверхнею (а у випадку її відсутності дном водойми) в межах державного кордону, простягається до глибин, доступних для геологічного вивчення та освоєння» (с. 204), включити до змісту ст. 1 зазначеного проекту поняття «електронній перевірці» (с. 211). Авторкою частково підтримано ідею запровадження інституту інтегрованого об'єкта надрокористування, а також повернення до без аукціонної процедури отримання спеціальних дозволів для власників цілісних майнових комплексів (с. 206), а також обґрунтовано доцільність наділення Держгеонадра повноваженнями щодо пред'явлення претензії про відшкодування шкоди, збитків і втрат, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства з питань геологічного вивчення та раціонального використання надр, розрахунку їх розміру, звернення до суду з відповідними позовами, замість Держгеоінспекції (с. 211–216) Крім того у роботі дістали подальшого розвитку обґрунтування доцільності закріплення на законодавчому рівні наскрізних спеціальних дозволів (с. 206–210), доступу до геологічної інформації та підрахунку вартості первинної геологічної інформації (с. 216–220), відчуження права користування надрами, зокрема закріплення адміністративної відповідальності за неповідомлення Держгеонадра про відчуження права на користування надрами впродовж 5 днів з дня такого відчуження відповідно до ст. 42 проекту Кодексу України про надра (с. 220–221)

Достовірність та обґрунтованість результатів дослідження забезпечені використанням загальних та спеціальних методів наукового пізнання. Обґрунтованість отриманих авторкою наукових результатів базується на послідовності та логіці викладення матеріалу, єдності структурних елементів роботи.

Положення та висновки дисертації можуть бути використані для подальшої теоретичної розробки напрямків удосконалення адміністративно-правового режиму надрокористування Україні, а також під час проведення занять та підготовки навчально-методичної літератури із дисциплін «Адміністративне право», «Земельне право». На окрему увагу заслуговує те, що положення та висновки сформульовані в дисертаційній роботі враховані у нормотворчій діяльності під час внесення змін до законодавства з питань надрокористування в Україні, що підтверджується Довідкою Державної служби геології та надр України про використання результатів дисертації під час внесення змін і доповнень до законодавства, що регламентує питання екологічної політики і природокористування від 17.02.2021 р. та Довідкою Підкомітету з питань охорони і раціонального використання надр Комітету Верховної Ради України з питань екологічної політики та природокористування від 10.01.2021 р.

Апробація результатів дисертаційного дослідження. Представлений перелік публікацій Лушпієнко Юлії Олегівни за темою дисертації свідчить, що результати дослідження апробовані належним чином у 7 авторських публікаціях, з яких 3 статті, зокрема 1 опублікована у науковому фаховому виданні України, 2 у наукових періодичних виданнях інших держав, що індексують наукометричною базою даних Scopus, та 4 тезах наукових повідомлень на міжнародних науково-практичних конференціях.

Оцінка мови, стилю та оформлення дисертації. Зміст дисертації свідчить про написання її українською мовою в науковому стилі. Оформлення дисертації відповідає вимогам, що висуваються о такого виду робіт і передбачені Наказом Міністерства освіти і науки України № 40 від 12 січня 2017 року «Про затвердження вимог до оформлення дисертації».

Дискусійні положення. Дисертаційне дослідження Лушпієнко Юлії Олегівни містить дискусійні положення, висвітлення яких сприятиме більш повній та об'єктивній характеристиці результатів отриманих авторкою.

1. Розкриваючи історико-правові аспекти становлення режиму надкористування в Україні авторкою виокремлено період незалежності України, який почався з 24 серпня 1991 р. і до цього часу (с. 71). Втім доцільно звернути увагу, що початок реформи у сфері надкористування фактично обумовив новий період становлення режиму надкористування, що має свої особливості та який варто було б виділити у роботі.

2. На с. 116 під адміністративно-правовим режимом надкористування пропонується розуміти систему встановлених, закріплених та гарантованих державою правових норм, що у своїй сукупності складають комплекс юридичних засобів, які регламентують поведінку суб'єктів надкористування, порядок та спосіб реалізації ними своїх прав та обов'язків, опосередковані імперативним методом впливу та втілюються спеціально утвореними суб'єктами владних повноважень. А у підрозділі 2.2 зроблено висновок, що адміністративно-правове регулювання правовідносин у сфері надкористування здійснюється одночасно за допомогою імперативного та диспозитивного методів. Зважаючи на це позиція дисертантки потребує уточнення (с. 157).

3. Відмежовуючи земельні правопорушення, перелік яких передбачено Кодексом України про адміністративні правопорушення, від правопорушень у сфері надкористування (с. 172) авторці доцільно було б конкретизувати свою позицію.

4. У роботі міститься низка формальних положень, зокрема на с. 182 зазначено, що категорії «контроль» та «нагляд» доцільно чітко розмежувати на законодавчому рівні. Вказане потребує додаткового обґрунтування.

5. Робота значно виграла якби у підрозділі 3.2 дисертантка розглядаючи проблеми доступу до геологічної інформації спочатку пояснила відмінності первинної та вторинної геологічної інформації.

Висловлені зауваження мають більше дискусійний характер. Відповідно є підстави оцінити дисертацію Лушпійко Юлії Олегівни як самостійну, завершену, достатньо кваліфіковану наукову працю, в якій

отримано нові наукові результати спрямовані на вирішення існуючої в вітчизняній юридичній науці проблеми. Рецензована дисертаційна робота дійсно містить раніше не представлені положення, що мають наукову цінність.

Висновок. Враховуючи вищезазначене вважаю, що дисертаційне дослідження на тему «Адміністративно-правовий режим надкористування в Україні», підготовлене за спеціальністю 081 «Право» відповідає вимогам Наказу Міністерства освіти і науки України «Про затвердження вимог до оформлення дисертацій» від 12 січня 2017 року № 40 та Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення експерименту з присудження ступеня доктора філософії» від 6 березня 2019 року № 167, а його авторка – Лушпієнко Юлія Олегівна заслуговує на здобуття ступеня доктора філософії в галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

ОФІЦІЙНИЙ ОПОНЕНТ:

Заступник Керівника
Офісу Президента України,
доктор юридичних наук


Олексій ДНІПРОВ

Підпис	<i>О. Днірова</i>
ЗАСВІДЧУЄТЬСЯ	
Керівник Департаменту управління персоналом	
<i>А. Мартинюк</i>	
"13" "12" 2021 р.	

