

ВІДГУК

офіційного опонента доктора юридичних наук, доцента, заслуженого юриста України, секретаря Сумської міської ради Резніка Олега Миколайовича на дисертацію Лушпієнко Юлії Олегівни «Адміністративно-правовий режим надкористування 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 обраної теми. На сьогодні очевидно, що галузь надкористування в Україні має стати провідним сектором економіки України. Для досягнення цієї мети розпочато активне реформування галузі надкористування. Зокрема, вже впроваджено електронні аукціони з продажу спеціальних дозволів на користування надрами на постійній основі, лише у 2020 році їх було проведено 58 та залучено 826 млн грн до державного бюджету України, триває розробка змін до законодавства, що регулює суспільні відносини у сфері надкористування, якими передбачено збільшення фінансування геологорозвідки, боротьбу зі «сплячими» ліцензіями», можливість відчуження права користування надрами третім особам. Безсумнівно, що такий інтерес з боку законодавця та спільноти до сфери надкористування в Україні свідчить також про доцільність теоретичного осмислення вказаного питання для правильного формулювання правових категорій, що будуть закріплені в нормативно-правових актах та уникнення колізій правового регулювання суспільних відносин у цій сфері.

Зважаючи на викладене, актуальність, своєчасність та цінність для науки і практики дисертаційного дослідження Лушпієнко Ю.О. на тему «Адміністративно-правовий режим надкористування в Україні» не викликає сумнівів.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційна робота 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., з урахуванням положень Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року, затвердженої Законом України від 21.04.2011 р., а також у межах науково-дослідної теми Навчально-наукового інституту права Сумського державного університету «Організаційно-правові засади функціонування правоохоронної, судової та фінансової систем України» (№ 018U001317)

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і пропозицій, сформульованих у дисертації та їх достовірність. Зміст дисертації дає підстави вважати наукові положення, висновки і рекомендації дослідження є належним чином обґрунтованими, зважаючи на використаний авторкою комплексний підхід, заснований на вивченні наукових праць фахівців у галузі філософії, загальної теорії держави і права, теорії управління, адміністративного права, інших галузевих правових наук, а також положень Конституції України, законів та підзаконних актів, що визначають адміністративно-правовий режим надрокористування в Україні, проєктів нормативно-правових актів, якими пропонується внесення змін до вищевказаних законодавчих та підзаконних актів, законодавство зарубіжних країн, досвід яких може бути використано в Україні.

Аргументованість позицій, викладених у дисертаційному дослідженні досягається також через узагальнення практики діяльності Державної служби геології та надр України, застосування статистичних матеріалів у сфері надрокористування, матеріалів судової практики у зазначеній сфері тощо.

Досягнення мети роботи та забезпечення наукової об'єктивності одержаних результатів обумовлено загальними та спеціальними методами наукового пізнання, зокрема, логіко-семантичного, історичного, формально-юридичного, системно-структурного, порівняльно-правового, аналітичного методів.

Наукова новизна дисертаційного дослідження полягає в тому, що представлена наукова праця є одним із перших у вітчизняній юридичній науці адміністративного права комплексним правовим дослідженням адміністративно-правового режиму надрокористування в Україні та визначення напрямків його удосконалення. Обрана тематика сприяла тому, що дисертантці вдалося досягти значних наукових результатів про що свідчить відповідна кількість положень, які подаються для оприлюднення вперше, удосконалені та дістали подальшого розвитку.

Зокрема науковою новизною вирізняються такі висновки авторки.

По-перше, у дисертаційній роботі удосконалено розуміння понять «надра» та «надрокористування», відповідно визначаючи зміст поняття «надра» запропоновано розуміти його, по-перше, як частину природного середовища, а не частину земної кори, що дозволяє охопити всі аспекти, які є складовими надр; по-друге, як частину природного середовища, яка знаходиться під земною поверхнею; по-третє, обмежити надра межами державного кордону, адже адміністративне регулювання є особливим у кожній з країн, проте у всіх державах світу надра охороняються законом, а порушення режиму їх охорони карається законом. А надрокористування пропонується визначити на законодавчому рівні як діяльність суб'єктів, які є власниками спеціальних дозволів на користування надрами (за виключенням, коли нормами законодавства не потребується ліцензування даного виду діяльності), регламентована 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).

По-друге, дістали подальшого розвитку 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 цього часу) (с. 70–71).

По-третє, запропоновано 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 (с. 93).

По-четверте, визначено, що адміністративно-правовий режим надрокористування це система 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 (с. 116–117).

По-п'яте, встановлено, що управління у сфері надрокористування в Україні здійснюється уповноваженими органами наділеними загальною чи спеціальною компетенцією на загальнодержавному та місцевому рівнях; органи управління у сфері надрокористування зовнішньо відокремлені, що знайшло закріплення у їх адміністративно-правовому статусі; діяльність органів управління у сфері надрокористування регламентована нормами адміністративного права; повноваження щодо здійснення державного контролю за раціональним використанням та охороною надр належить до компетенції декількох центральних органів виконавчої влади; діяльність органів управління у сфері надрокористування спрямована на забезпечення сталого економічного розвитку в цій сфері, ефективне використання мінерально-сировинного комплексу в інтересах народу, забезпечення конкурентоспроможності економіки країни в цілому (с. 135).

По-шосте, з'ясовано, що адміністративно-правове регулювання правовідносин у сфері надрокористування здійснюється одночасно за допомогою імперативного (вимога наявності спеціального дозволу на користування ділянкою надр, порядок його отримання) та диспозитивного (стадія розгляду питання про отримання такого дозволу, укладення угоди про розподіл продукції) методів. Крім того до методів адміністративно-правового регулювання правовідносин у сфері надрокористування віднесено методи заохочення, переконання, примусу, метод контролю і нагляду (с 157).

По-сьоме, зроблено висновок про: неузгодженість положень ст. 231, 239, 255 КУпАП щодо визначення суб'єкта наділеного повноваженнями складати протокол про адміністративні правопорушення, розглядати справи про адміністративні правопорушення передбачені ст. 57, 58 та 58¹ КУпАП; недоцільність віднесення земельних порушень до правопорушень у сфері надрокористування; можливість закріплення такої санкції для юридичних осіб, що є надрокористувачами, як позбавлення права користування надрами у разі скоєння ними повторно впродовж року порушень передбачених ст. 57, 58 та 58¹ КУпАП (с. 179).

По-восьме, узагальнено зарубіжний досвід адміністративно-правового режиму надрокористування та виділено: 1) країни, які слідують прикладу Австралії в сфері управління надрокористуванням (США, Канада, Чилі), а надровидобуток вагомий сектор їх економіки; 2) пострадянські країни (Казахстан, Азербайджан, Киргизстан), які роблять перші кроки з метою вдосконалення сфери надрокористування через запровадження можливості отримання права на користування надрами за принципом «першої заявки», гарантування ліцензіатам пріоритетного права на отримання ліцензій на інші види робіт після завершення строку дії чи робіт за попередніми ліцензіями, закріплення права передавати ліцензії у сфері надрокористування іншим особам, що загалом сприятиме залучення інвесторів до цієї сфери; 3) європейські країни (Норвегія, Франція) досвід адміністративно-правового

режиму надрокористування яких є унікальним та відповідає їх стратегіям розвитку (с. 201–202).

По-дев'яте, виокремлено перспективні напрямки удосконалення адміністративно-правового режиму надрокористування в Україні, зокрема, запропоновано у ст. 1 проекту нового Кодексу України про надра серед основних термінів закріпити поняття «електронні перевірки надрокористувачів» у такому значенні – це документальний невіізний плановий або позаплановий захід державного контролю, який проводиться щодо надрокористувачів невисокого або середнього ступеню ризику та має на меті проведення комплексного заходу державного нагляду (контролю) для попередження порушень законодавства у галузі надрокористування (с. 211).

Значення для науки і практики положень, висновків і пропозицій, сформульованих у дисертації. Одержані Лушпієнко Ю.О. в процесі дисертаційного дослідження результати можуть бути використані для вдосконалення концептуальних положень юридичної науки та є практично корисними для реформування національного законодавства.

Сформульовані й обґрунтовані в дисертації висновки, положення можуть бути використані в науково-дослідній сфері – для подальшої теоретичної розробки напрямків удосконалення адміністративно-правового режиму надрокористування в Україні, правотворчій сфері – під час внесення змін до законодавства з питань надрокористування в Україні, освітньому процесі – при проведенні занять та підготовці навчально-методичної літератури із дисциплін «Адміністративне право», «Земельне право».

Повнота викладу наукових положень дисертації в опублікованих працях. Основні результати дисертаційного дослідження викладено в 3 статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України та наукових періодичних виданнях інших держав (зокрема 2 статті в Scopus), та 4 тезах наукових повідомлень на міжнародних науково-практичних конференціях.

Дискусійні положення та зауваження. Разом з тим надаючи високу оцінку проведеному Лушпієнко Ю.О. дисертаційному дослідженню необхідно звернути увагу на дискусійні положення та висловити окремі зауваження.

1. Робота значно б виграла, якби у підрозділі 1.4 формулюючи поняття «адміністративно-правовий режим надрокористування» та виокремлюючи його елементи, дисертантка більш комплексно підійшла до визначення мети встановлення адміністративно-правового режиму надрокористування.

2. Потребує додаткового обґрунтування виокремлення дисертанткою чотирьох груп суб'єктів державного управління у сфері надрокористування, де до першої групи належать органи виконавчої влади – Кабінет Міністрів України, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, Державна служба геології та надр України, Державна екологічна інспекція, Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру; другої групи – органи законодавчої влади – Верховна Рада України; третьої групи – Президент України та четвертої групи – органи місцевого самоврядування (с. 121).

3. На с. 179 вказано, що адміністративна відповідальність за порушення законодавства у сфері надрокористування це «сукупність визначених законом заходів впливу держави на неправомірну поведінку фізичних і юридичних осіб..» Водночас норми Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачають відповідальність лише для фізичних осіб. Зважаючи на це доцільно з'ясувати авторську позицію щодо доцільності такого формулювання поняття.

4. Потребує додаткового обґрунтування думка дисертантки про надання Держгеонадра функції щодо нарахування збитків заподіяних державі внаслідок порушення законодавства з питань, що належать до її компетенції, оскільки вона є логічним завершенням контрольної функції Держгеонадра (с. 214).

Зазначені дискусійні положення і зауваження щодо окремих положень дисертації не впливають на її загальну позитивну оцінку, оскільки вони спрямовані на подальший творчий пошук за обраною тематикою.

Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам.
Дисертація Лушпієнко Ю.О. є завершеною, самостійною науковою роботою, що становить теоретичну і практичну цінність для розвитку сучасної юридичної науки та удосконалення національного законодавства, що регламентує адміністративно-правовий режим надкористування. Положення дисертації належним чином відображені в опублікованих дисертанткою наукових працях. Дисертацію оформлено відповідно до вимог передбачених Наказом Міністерства освіти і науки України «Про затвердження вимог до оформлення дисертації» № 40 від 12 січня 2017 року.

Підсумовуючи необхідно зазначити, що дисертаційне дослідження «Адміністративно-правовий режим надкористування в Україні» є завершеною науковою працею, в якій здійснено теоретичне узагальнення і запропоновано напрямки удосконалення адміністративно-правового режиму надкористування в Україні. Дисертація відповідає вимогам Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення експерименту з присудження ступеня доктора філософії» № 167 від 6 березня 2019 року, а її авторка Лушпієнко Юлія Олегівна, заслуговує на присудження їй ступеня доктора філософії в галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

ОФІЦІЙНИЙ ОПОНЕНТ:

**Секретар Сумської міської ради,
доктор юридичних наук, доцент,
заслужений юрист України**



Олег РЄЗНІК