

До Спеціалізованої вченої ради Д 26.062.16

У Національному авіаційному університеті

ВІДГУК

офіційного опонента - доктора юридичних наук, професора, Заслуженого юриста України Сопілко Ірини Миколаївни - 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. Україна представляє унікальний геологічний регіон світу, на території якої зосереджено 20 тис. родовищ та проявів 111 видів корисних копалин. Мінерально-сировинний комплекс будь-якої країни є запорукою її економічного процвітання, забезпечує економічну, політичну та національну незалежність.

В умовах зростання енергетичних потреб збільшується використання корисних копалин, що провокує збільшення порушень встановлених правил охорони надр. Тому одним із пріоритетних напрямів державної екологічної політики є охорона надр, створення умов екологічно безпечного використання ресурсів надр як невідновлюваного виду природних ресурсів.

Держава є єдиним ефективним суб'єктом, який наділений важелями контролю та нагляду в сфері надрокористування. Здійснення державними органами контрольно-наглядової діяльності в сфері надрокористування відповідно до європейських принципів і стандартів, дозволить забезпечити додержання вимог законодавства, спрямованих на здійснення заходів щодо раціонального надрокористування, охорони надр та забезпечення екологічної безпеки.

Необхідною умовою реалізації політичних та соціально-економічних перетворень в Україні є поступове приведення державного управління до

СПЕЦІАЛІЗОВАНА ВЧЕНА РАДА
Д 26.062.16
Вх. № 208
Дата 28.04.2021

рівня європейських стандартів, забезпечення єдиного злагодженого механізму діяльності всіх органів влади. Водночас, діюче адміністративно-правове регулювання контрольно-наглядової діяльності у сфері надкористування потребує подальшого поглиблення та вдосконалення, адже рівень регулювання адміністративних відносин у сфері надкористування залишається недостатнім, а певні теоретичні проблеми контрольно-наглядової діяльності у досліджуваній сфері залишаються невирішеними і потребують врегулювання.

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

Окремі аспекти адміністративно-правових засад контрольно-наглядової діяльності у сфері надкористування були предметом досліджень вчених вітчизняної та зарубіжної науки адміністративного права. Зокрема, у сучасній вітчизняній науці адміністративного права предметом аналізу були окремі аспекти здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері надкористування. Водночас, у адміністративно-правовій науці України не проводились комплексні наукові дослідження теоретичних і практичних проблем здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері надкористування, її правової природи, відповідних правовідносин.

На підставі викладеного можна дійти висновку, що питання наукового аналізу проблем контрольно-наглядової діяльності у сфері надкористування є актуальними з теоретичної та практичної точок зору, що зумовлює доцільність розгляду відповідної проблематики в рамках спеціального дослідження на рівні докторської дисертації.

Зі змісту дисертації вбачається, що її основоположною базою стали праці щодо загальної проблематики адміністративного, земельного, екологічного права, а також дослідження науковців з теорії держави та права, філософії, геології, історії.

З огляду на викладене, а також зважаючи на відсутність комплексних монографічних наукових праць із досліджуваної проблематики в науці

адміністративного права, необхідність реформування діючого законодавства у цій сфері та активізації відповідної законопроектної роботи, тема дисертаційного дослідження Мачуської Ірини Борисівни є актуальною та своєчасною.

Достовірність та наукова новизна одержаних результатів досягнута авторкою завдяки використанню значного масиву вітчизняної та зарубіжної наукової, нормативної та публіцистичної літератури. Дисертантом враховані праці фахівців теорії держави та права, адміністративного, конституційного, земельного, екологічного права тощо. Достовірність одержаних результатів полягає і в тому, що наукові положення, висновки і рекомендації авторки всебічно обґрунтовані та базуються на наукових дослідженнях вітчизняних і зарубіжних вчених.

Такий підхід дозволив проаналізувати актуальні питання вітчизняної доктрини адміністративно-правових засад контрольно-наглядової діяльності у сфері надкористування в Україні, окреслити можливі моделі нормативного їх закріплення.

Цінність роботи полягає у ґрунтовному аналізі змісту, сутності інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надкористування України, встановленні шляхів теоретичного, нормативного та практичного удосконалення та розвитку зазначеної сфери. Зважаючи на це, 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.

Наукова новизна результатів дисертації. Дисертація відповідає необхідним вимогам щодо наукової новизни. Наукова новизна дисертаційного дослідження Мачуської І.Б. полягає в тому, що авторкою вперше в українській доктрині адміністративного права проведено комплексне дослідження адміністративно-правових засад контрольно-

наглядової діяльності у сфері надрокористування в Україні, обґрунтовано цілісну концепцію зазначеного забезпечення, удосконалено його правові засоби. До цього часу відповідні питання лише фрагментарно досліджувалися на доктринальному рівні.

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

У процесі дослідження проблем, які входять до предмета дисертаційного дослідження, було використано систему загальних та спеціальних методів наукового пізнання. Зокрема: історичний, загальнонауковий діалектичний метод, системно-структурний, функціонально-правовий, логіко-семантичний, порівняльно-правовий, моделювання та прогнозування.

На схвалення заслуговують більшість положень наукової новизни, що виносяться на захист (с. 27 - 29 дисертації).

Схвальної оцінки заслуговує також дослідження авторкою історико-правових аспектів формування інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування в Україні. На особливу увагу заслуговує дослідження авторкою формування інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування у період Київської Русі та Галицько-Волинського князівства (IX–XIII ст.), що досліджений на основі не тільки нормативно-правових джерел того часу, а із застосуванням археологічної та історичної літератури (п. 1.1. дисертації).

З метою дослідження поняттєво-категоріального апарату контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування, авторка здійснює

детальний аналіз правових категорій: «діяльність», «правова діяльність», «юридична діяльність», «управлінська діяльність», «контрольно-наглядова діяльність», «контрольно-наглядова діяльність у сфері надрокористування» (п. 1.2. дисертації).

Здійснюючи дослідження інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування, дисертантка на с. 105 роботи доводить, що правові норми, які формують інститут контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування, належать до різних галузей права: конституційного, адміністративного, господарського, цивільного, екологічного, гірничого, земельного, трудового та інших галузей права, що вказує на його комплексний (міжгалузевий) характер.

Варто погодитися з думкою дисертантки щодо доцільності вдосконалення інституту громадського контролю у сфері надрокористування, окреслення авторкою кола проблем, що зменшують ефективність діяльності громадських екологічних інспекторів у зазначеній сфері (с. 155 дисертації).

Схвальної оцінки заслуговує дослідження авторкою особливостей здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування, що здійснюється Державною службою України з питань праці. На цій підставі авторкою проаналізовані повноваження зазначеного органу та вносяться конкретні пропозиції щодо удосконалення його діяльності, шляхом передачі частини повноважень до Гірничої поліції (у частині здійснення державного гірничого нагляду) та повноважень щодо здійснення нагляду (контролю) за дотриманням умов спеціальних дозволів на користування надрами до Державної служби геології та надр України (сторінки 188; 189).

Заслуговує на увагу творчий підхід дисертантки щодо дослідження особливостей формування інституту контрольно-наглядової діяльності Республіки Італія (п. 4.1. дисертації). Авторкою проаналізовані численні нормативно-правові акти Республіки Італія у сфері надрокористування, починаючи із початку XX ст.: Закон про гірничу справу 1927 р. (*legge*

mineraria n. 1143/1927); Регіональні закони Республіки Італія щодо видобутку мінеральних речовин, а також положення про спеціальні органи управління, контролю та нагляду у сфері надрокористування. Нарівні із правовим регулюванням надрокористування, авторка приділа особливу увагу здійсненню контрольної-наглядової діяльності за охороною та раціональним використанням надр та безпекою на гірничих підприємствах Італії. Доцільно відмітити, дослідження авторкою діяльності Гірничої поліції (Polizia Mineraria) Італійської Республіки, нормативно-правове регулювання цього органу: «Законодавчий декрет 624/96» (D.lgs 624/96); «Норми гірничої поліції щодо шахт і кар'єрів» (D.P.R. 9 aprile 1959, n. 128. «Norme di polizia delle miniere e delle cave») та здійснення контрольних-наглядових повноважень у сфері надрокористування.

З метою вдосконалення інституту контрольної-наглядової діяльності у сфері надрокористування в Україні та у контексті адаптації законодавства України до законодавства ЄС, авторкою вносяться пропозиції щодо запозичення досвіду здійснення контрольної-наглядової діяльності Італійської Республіки. (с. 269-272).

Схвальної оцінки заслуговує пропозиція авторки щодо формування спеціального підрозділу Гірничої поліції, як органу контрольної-наглядової діяльності у сфері надрокористування, а також встановлення переліку повноважень, прав та обов'язків зазначеного органу, мети його діяльності та визначення його адміністративно-правового статусу (с. 293-297 дисертації).

Заслуговує на увагу встановлена авторкою класифікація адміністративних правопорушень у сфері надрокористування з поділом на основні групи, а саме: 1) земельні правопорушення, пов'язані з використанням поверхневого шару ґрунту у разі здійснення видобутку корисних копалин (ст. 53-3; 53-4 КУпАП); 2) земельні правопорушення, пов'язані з відновленням поверхневого шару ґрунту шляхом рекультивациі (ст. 54 КУпАП); 3) правопорушення у сфері надрокористування, пов'язані з

порушенням права державної власності на надра; 4) правопорушення щодо охорони надр; 5) правопорушення щодо правил проведення робіт з геологічного вивчення надр (с. 331 дисертації).

Зміст дисертаційної роботи Мачуської І.Б. відповідає всім встановленим вимогам. Дисертація складається зі вступу, чотирьох розділів, що містять 11 підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків.

Структура дисертації, яка характеризується цілісністю й логічною послідовністю, свідчить про системність представленого дослідження.

У вступі обґрунтовано актуальність теми дисертації, визначено його мету та завдання, об'єкт та предмет дослідження, теоретичну, методологічну основи роботи, наукові положення, що характеризують її новизну, практичне та теоретичне значення зроблених висновків, їх апробація. Перший розділ дисертації присвячений дослідженню генезису розвитку інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування в Україні, наводиться періодизація процесу виникнення відносин контролю і нагляду у зазначеній сфері (підрозділ 1.1), здійснено дослідження доктринальних визначень правових категорій у сфері надрокористування: (підрозділ 1.2), розкрито сутність, зміст і місце інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування (підрозділ 1.3). Авторкою визначено процедури здійснення контрольно-наглядової діяльності у зазначеній сфері та досліджено їх зміст, проаналізовано механізм контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування (принципи, мету, форми і методи контрольно-наглядової діяльності).

Другий розділ дисертації присвячений дослідженню системи суб'єктів здійснення державної контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування. Проаналізовано діяльність органів публічної влади загальної та спеціальної компетенції у сфері надрокористування в Україні (підрозділ 2.1). Авторкою підкреслено, що існуюча наразі структура органів

спеціальної компетенції у сфері надрокористування потребує вдосконалення щодо розподілу їх повноважень. Досліджено формування інституту громадського контролю у сфері охорони та раціонального використання природних ресурсів, зокрема у сфері надрокористування. Обґрунтовано доцільність вдосконалення правового регулювання громадського контролю у сфері надрокористування, шляхом ухвалення Закону України «Про громадський екологічний контроль» з окремим розділом «Громадський контроль у сфері надрокористування» (підрозділ 2.2).

У третьому розділі дисертації автором досліджено проблеми адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації у сфері надрокористування. Встановлено особливості здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері промислової безпеки, охорони праці у сфері надрокористування, що здійснюються Державною службою України з питань праці (підрозділ 3.1). Досліджено особливості здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування: Державної екологічної інспекції України (підрозділ 3.2), Державної служби геології та надр України та визначено шляхи удосконалення правового регулювання їх діяльності (підрозділ 3.2).

Четвертий розділ присвячений дослідженню законодавства Європейського союзу та законодавства Республіки Італія у сфері надрокористування. Автором наголошено, що наближення законодавства України до законодавства ЄС у сфері надрокористування дасть можливість забезпечити дотримання стандартів і норм при використанні й охороні корисних копалин (підрозділ 4.1), досліджені проблеми (незаконного видобутку корисних копалин, пошукових і розвідувальних робіт) у сфері надрокористування та зазначені шляхи їх вирішення. Авторкою аргументовано, що одним із значних напрямів у вирішенні зазначених проблем у сфері надрокористування, є вдосконалення правового регулювання та посилення інституту контрольно-наглядової діяльності у

зазначеній сфері (підрозділ 4.2). Авторкою встановлено, що інститут адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері надрокористування, як міжгалузевий інститут, охоплює не лише правовідносини у сфері надрокористування, а й земельні, екологічні та інші правовідносини природоохоронного законодавства. Авторкою внесені пропозиції щодо вдосконалення норм Кодексу України про адміністративні правопорушення у сфері надрокористування (підрозділ 4.3).

Вищезазначене свідчить про логічну послідовність дисертаційного дослідження авторки, використання в процесі дослідницької роботи принципу викладу матеріалу від загального до конкретного. Результатам дисертаційного дослідження авторки притаманний належний рівень наукової новизни, при цьому положення з різним ступенем наукової новизни містяться в кожному з розділів дисертації. На основі цього зроблені узагальнення, висновки та пропозиції до чинного законодавства України. Опрацьована значна кількість наукових робіт з обраної теми, а також значний масив нормативно-правових джерел, що забезпечило високий науковий рівень даного дисертаційного дослідження.

Наукове та практичне значення 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 U 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 викладення матеріалів у публікаціях положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Основні теоретичні положення та висновки дисертації знайшли відображення 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.

Основні положення, висновки і рекомендації, що містяться у дисертації, повністю відображені в авторефераті.

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

1. На сторінці 34-37 авторкою викладено результати дослідження становлення та розвитку інституту надрокористування у період розвитку ранніх цивілізацій на території сучасної України: палеоліт, мезоліт та період трипільської культури. Поясніть детальніше, чому виникла необхідність дослідження вищезазначених періодів, оскільки цей час характеризується відсутністю норм права?

2. На сторінці 80 авторка аналізує поняття «надра», як ключової правової дефініції у сфері надрокористування. Обґрунтуйте детальніше, у чому полягає доцільність розгляду та вдосконалення зазначеного поняття, оскільки його визначення міститься у нормах Кодексу України про надра?

3. На сторінці 195 авторка акцентує увагу на доцільності залучення до здійснення функції громадського контролю у сфері надкористування представників громадських екологічних організацій як суб'єктів громадського екологічного контролю. Поясніть детальніше, наскільки доцільною є зазначена пропозиція?

4. На с. 261 авторка пропонує внести ряд пропозицій до норм національного законодавства у сфері поводження з відходами видобувної промисловості, у контексті адаптації норм законодавства України до законодавства ЄС. Розкрийте детальніше питання щодо доцільності внесення пропозицій у зазначеній сфері, враховуючи наявність в українському законодавстві Закону України «Про відходи».

5. На сторінці 296 авторка наводить перелік повноважень Гірничої поліції. Виникає питання: чому авторка пропонує такий значний перелік повноважень передати підрозділу Гірничої Поліції, що включає: забезпечення безпеки та здоров'я працівників під час проведення робіт на гірничо-добувних підприємствах; контроль і нагляд за використанням вибухових речовин, з метою забезпечення безпеки працівників; здійснення заходів щодо попередження правопорушень у сфері надкористування?

Водночас, зазначені зауваження та побажання є дискусійними та рекомендаційними і в цілому не впливають на загальну високу позитивну оцінку дисертаційного дослідження Мачуської Ірини Борисівни. Дисертаційне дослідження виконано дисертанткою самостійно, всі сформульовані в ньому положення та висновки обґрунтовані на базі особистих досліджень авторки.

ВИСНОВОК

надрокористування в Україні» є самостійною завершеною науково-дослідною працею, в якій отримані нові науково обґрунтовані результати, що представляють собою низку нових для адміністративно-правової доктрини положень та рекомендацій щодо удосконалення нормативних засад контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування в Україні.

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
Заслужений юрист України,
декан Юридичного факультету
Національного авіаційного університету**



I.M. Сопілко

Підпис гр. Сопілко І.М.
з а с в і д ч у ю
Вчений секретар
Національного авіаційного університету

