В І Д Г У К
офіційного опонента *Шульги М.В.* на дисертацію
Євстігнєєва Андрія Сергійовича
на тему *«Проблеми правового забезпечення екологічної безпеки у сфері спеціального природокористування в Україні»*, представлену на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право»

Забезпечення екологічно збалансованого природокористування відповідно до Основних засад (стратегії) державної екологічної політики на період до 2020 р., затверджених Законом України від 21 грудня 2010 р., є одним із основних складових мети національної екологічної політики України. Збалансоване природокористування повинно ґрунтуватись на засадах сталого розвитку, тобто такого функціонування господарського комплексу країни, за якого одночасно задовольняються зростаючі матеріальні і духовні потреби населення, забезпечується раціональне та екологічно безпечне господарювання і високоефективне та раціональне використання природних ресурсів, створюються сприятливі умови для здоров'я людини. Природокористування може бути екологічно збалансованим та сталим за умови його екологічної безпечності, тобто відсутності порушень при його здійсненні екологічної безпеки як стану довкілля та суб'єктивного права фізичної особи.

Формою реалізації сталого розвитку у сфері природокористування є забезпечення екологічної безпеки у зазначеній сфері. В свою чергу, зазначене забезпечення виступає способом гарантування інтересів суспільства і народу як власника природних ресурсів відповідно до положень ст. 13 Конституції України, а також дозволяє збалансувати економічну та екологічну складові такого розвитку.

Аналіз чинного екологічного законодавства та практики його застосування щодо регулювання відносин спеціального природокористування дозволяє зробити висновок про недостатність у його

положеннях приписів щодо обов’язковості системного забезпечення екологічної безпеки при використанні природних ресурсів, а також свідчить про домінування економічної складової над екологічною при його здійсненні. Як наслідок, реалізація права на використання природних ресурсів на підставі відповідних дозвільних документів для задоволення економічних інтересів у сучасній Україні нерідко призводить до порушення конституційного права людини на безпечне для життя і здоров’я довкілля, що вимагає відповідної реакції з боку держави як особи, зобов’язаної відповідно до ст. 16 Конституції України забезпечувати екологічну безпеку.

Окремі аспекти правового забезпечення екологічної безпеки були предметом досліджень вчених радянської, вітчизняної та зарубіжної науки екологічного права. Зокрема, у сучасній вітчизняній науці екологічного права предметом аналізу були окремі аспекти правового забезпечення екологічної безпеки. Водночас, у еколого-правовій науці України не проводились комплексні наукові дослідження теоретичних і практичних проблем правового забезпечення екологічної безпеки спеціального природокористування, її правової природи, відповідних правовідносин.

На підставі викладеного можна дійти висновку, що питання наукового аналізу проблем правового забезпечення екологічної безпеки у сфері спеціального природокористування є актуальними з теоретичної та практичної точок зору, що зумовлює доцільність розгляду відповідної проблематики в рамках спеціального дослідження на рівні докторської дисертації.

Подана на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук дисертація Євстігнєєва Андрія Сергійовича на тему “Проблеми правового забезпечення екологічної безпеки у сфері спеціального природокористування в Україні” має надзвичайно важливе теоретичне і практичне значення з огляду на необхідність у науковому-теоретичному обґрунтуванні правового забезпечення екологічної безпеки у сфері

спеціального природокористування.

Вищевикладене підкреслює актуальність теми проведеного дисертаційного дослідження, значущість якої підкреслює її зв'язок з нормами Конституції України, Закону України від 22 травня 2017 року "Про оцінку впливу на довкілля", Закону України від 20 березня 2018 року "Про стратегічну екологічну оцінку", Закону України від 21 грудня 2010 року "Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики на період до 2020 р.", а сама дисертація виконана до відповідно до науково-дослідних тем юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка: "Доктрина права в правовій системі України: теоретичний та практичний аспекти" (№ 11 БФ 042-01) і "Теорія та практика адаптації законодавства України до законодавства ЄС" (№ 16 БФ 042-01).

Дисертація відповідає необхідним вимогам щодо наукової новизни. Наукова новизна дисертаційного дослідження Євстігнєєва А.С. полягає в тому, що автором вперше в українській доктрині екологічного права проведено комплексне монографічне дослідження правових засад забезпечення екологічної безпеки спеціального природокористування, обґрунтовано цілісну концепцію зазначеного забезпечення, удосконалено його правові засоби.

Дисертанту вдалося повною мірою дослідити питання, пов'язані з аналізом наукових досліджень правових проблем забезпечення екологічної безпеки при здійсненні спеціального природокористування, виявленням їх періодизації та методологічних засад їх проведення; з'ясуванням законодавчого забезпечення екологічної безпеки спеціального природокористування; встановленням правової природи екологічної безпеки спеціального природокористування та її забезпечення; узагальненням правових принципів забезпечення екологічної безпеки спеціального природокористування; визначенням різновидів та складу правовідносин забезпечення екологічної безпеки спеціального

природокористування; з'ясуванням особливостей екологічного ризику як підстави виникнення, зміни та припинення правовідносин забезпечення екологічної безпеки спеціального природокористування, а також визначенням різновидів такого ризику; виявленням засобів забезпечення екологічної безпеки спеціального природокористування на стадії видачі дозвільних документів та під час здійснення вказаного природокористування; встановленням особливостей правового забезпечення екологічної безпеки при здійсненні окремих видів спеціального природокористування на засадах порівняльно-правового аналізу законодавства України та інших держав; розкриттям основних засобів правового забезпечення екологічної безпеки при здійсненні окремих видів спеціального природокористування (надро-, земле-, водокористування); виявленням шляхів удосконалення національного законодавства з питань забезпечення екологічної безпеки спеціального природокористування, в тому числі в умовах адаптації законодавства України до законодавства ЄС; обґрунтуванням та формулюванням пропозицій щодо удосконалення законодавства у сфері забезпечення екологічної безпеки спеціального природокористування.

У процесі дослідження проблем, які входять до предмета дисертаційного дослідження, було використано систему загальних та спеціальних методів наукового пізнання. Зокрема: історичний, формально-логічний, системний, структурно-функціональний, діалектичний, комплексний, системного аналізу та інші методи дослідження.

Зміст дисертаційної роботи Євстігнєєва А.С. відповідає всім встановленим вимогам. Дисертація складається зі вступу, чотирьох розділів, що містять 11 підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. 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 і

пропозицій, їх апробація.

Перший розділ дисертації присвячений дослідженню історичних, методологічних та законодавчих основ екологічної безпеки спеціального природокористування, зокрема еволюції наукових досліджень правових проблем забезпечення екологічної безпеки при здійсненні спеціального природокористування в Україні та методологічних засад їх проведення (підрозділ 1.1), законодавчого забезпечення екологічної безпеки спеціального природокористування (підрозділ 1.2).

Другий розділ дисертації присвячений вивченню юридичної природи екологічної безпеки спеціального природокористування. Зокрема, Євстігнєєвим А.С. досліджено правову природу забезпечення екологічної безпеки спеціального природокористування (підрозділ 2.1), розглянуто суб'єктів, об'єктів та зміст правовідносин забезпечення екологічної безпеки спеціального природокористування (підрозділ 2.2), екологічний ризик в системі правовідносин забезпечення екологічної безпеки спеціального природокористування (підрозділ 2.3).

У третьому розділі дисертації автором досліджено проблеми дозвільної системи в сфері екології як засобу правового забезпечення екологічної безпеки спеціального природокористування. Так, науковець аналізує правову природу видачі дозвільних документів у сфері спеціального природокористування (підрозділ 3.1); проблеми правового забезпечення екологічної безпеки при видачі дозвільних документів на здійснення спеціального природокористування (підрозділ 3.2).

У четвертому розділі наукової праці проаналізовано проблеми правового забезпечення екологічної безпеки окремих видів спеціального природокористування: проблеми правового забезпечення екологічної безпеки спеціального надрокористування (підрозділ 4.1), екологічної безпеки спеціального землекористування (підрозділ 4.2), екологічної безпеки спеціального водокористування (підрозділ 4.3), напрями удосконалення національного законодавства з питань забезпечення

екологічної безпеки спеціального природокористування (підрозділ 4.4).

У висновках дисертації, які мають як практичне, так і теоретичне значення, наведене теоретичне узагальнення і запропоновано розв'язання важливої наукової проблеми, яка полягає у розробці доктринальних положень і висновків щодо поглиблення знань і вдосконалення правових засад забезпечення екологічної безпеки спеціального природокористування, обґрунтуванні цілісної концепції зазначеного забезпечення, удосконаленні його правових засобів.

Автором в повному обсязі було досліджено як вітчизняне, так і іноземне законодавство щодо екологічної безпеки у сфері спеціального природокористування.

Окрім літератури з екологічного права він дослідив значну кількість праць із інших галузей юридичних наук (загальна теорія права, земельне, аграрне, конституційне, кримінальне право тощо).

В поданій до захисту дисертації сформульований ряд важливих висновків і рекомендацій, що є новими для науки екологічного права, достатньо аргументованими та виваженими.

Заслуговує на підтримку вперше розроблена концепція правового забезпечення екологічної безпеки спеціального природокористування, яке має здійснюватися під час дозвільної процедури щодо отримання дозвільного документу на спеціальне природокористування та під час здійснення такого природокористування на підставі відповідного дозвільного документа [с. 10 дис.].

Дисертантом вперше у вітчизняній правовій доктрині виділено основні історичні етапи здійснення наукових досліджень правових проблем забезпечення екологічної безпеки при здійсненні спеціального природокористування: 1) з 1960-х років по 1982 рік – формуються підходи від потреб регулювання раціонального природокористування до потреб забезпечення безпеки середовища життєдіяльності людини; 2) з 1982 року по 1991 рік – досліджуються питання забезпечення безпеки людини в

окремих сферах її життєдіяльності; 3) з 1991 року по 2002 рік – досліджується правове забезпечення екологічної безпеки як теоретичне обґрунтування існування спеціальних правовідносин у складі предмета екологічного права; 4) з 2002 року по теперішній час – досліджуються проблеми забезпечення екологічної безпеки в різних сферах життєдіяльності людини і суспільства [с. 10 дис.].

Певний науковий інтерес становить вперше запропоноване визначення поняття "екологічна безпека спеціального природокористування" як стану довкілля, що зазнає впливу спеціального природокористування, який відповідає нормативно визначеним кількісним і якісним критеріям безпечності для життя і здоров'я людини, та за якого забезпечується попередження можливих порушень екологічної безпеки внаслідок реалізації уповноваженими особами визначених законодавством засобів забезпечення екологічної безпеки у сфері здійснення спеціального природокористування [с. 101, 102 дис.].

Обґрунтованою є позиція дисертанта відносно визначення поняття "правове забезпечення екологічної спеціального природокористування" як регламентованої нормами екологічного права, заснованої на відповідних принципах, діяльності спеціально уповноважених органів та суб'єктів у сфері набуття і реалізації права спеціального природокористування, в межах якої реалізуються визначені чинним законодавством засоби забезпечення екологічної безпеки [с. 100 дис.].

Важливим теоретичним здобутком автора дослідження слід вважати вперше запропоновані наступні юридичні ознаки правового забезпечення екологічної безпеки у сфері спеціального природокористування: 1) це правова форма реалізації сталого розвитку у природоресурсовій сфері, що проявляється у забезпеченні балансу передусім економічної та екологічної його складових та в попередженні порушення екологічної безпеки; 2) таке забезпечення врегульовано нормами екологічного права; 3) здійснюється в межах правовідносин щодо набуття та реалізації права спеціального

природокористування; 4) реалізується державою в особі її органів, а на стадії використання природних ресурсів також природокористувачами; 5) здійснюється на засадах відповідних правових принципів [с. 11 дис.].

Заслуговує на увагу визначення основних груп та складу правовідносин забезпечення екологічної безпеки спеціального природокористування. Зокрема йдеться про: а) правовідносини забезпечення екологічної безпеки на стадії видачі дозвільних документів на спеціальне природокористування та б) правовідносини забезпечення екологічної безпеки в процесі здійснення спеціального природокористування. Запропоновано визнати суб'єктами таких правовідносин, окрім осіб, які мають намір здійснювати (здійснюють) спеціальне природокористування та осіб, уповноважених на реалізацію засобів забезпечення екологічної безпеки у сфері такого природокористування, також фізичних осіб-носіїв права на безпечне для життя і здоров'я довкілля [с. 11 дис.].

Слід погодитися з вперше обґрунтованою позицією дисертанта щодо доцільності уніфікації процедури попередньої оцінки екологічної безпеки спеціального природокористування відповідно до законодавчо визначених етапів оцінки впливу на довкілля [с. 13 дис.].

Не викликає заперечень пропозиція дисертанта з метою удосконалення правового регулювання забезпечення екологічної безпеки на стадії видачі дозвільних документів у сфері спеціального природокористування запровадити три правові моделі такого забезпечення: 1) стосуватиметься здійснення видів спеціального природокористування, які є об'єктами оцінки впливу на довкілля; 2) застосовуватиметься у випадку здійснення видів спеціального природокористування, які прямо не визначені як об'єкти оцінки впливу, але можуть бути дотичними до них; 3) застосовуватиметься до тих видів спеціального природокористування, які планується здійснювати безвідносно до реалізації жодного із проектів, які прямо або

опосередковано підлягають оцінці впливу на довкілля [с. 13 дис.].

Наукові положення, висновки та рекомендації, сформульовані в дисертації, належним чином обґрунтовані та характеризуються високим ступенем наукової достовірності.

Практична значимість дисертації Євстігнєєва А. С. полягає в тому, що вони можуть бути використані: у науково-дослідній сфері – її результати можуть бути основою для подальшої розробки проблем правового забезпечення екологічної безпеки спеціального природокористування в Україні; у сфері правотворчості – сформульовані в дисертації пропозиції та рекомендації щодо внесення змін і доповнень до чинних законодавчих актів України можуть бути використані для удосконалення положень: Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища", Закону України "Про оцінку впливу на довкілля", Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності", Закону України "Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності", Закону України "Про відходи", Закону України "Про об'єкти підвищеної небезпеки", Земельного кодексу України, Водного кодексу України, Кодексу України про надра, Лісового кодексу України, окремих підзаконних нормативно-правових актів з питань здійснення спеціального природокористування (довідка про використання результатів даного дисертаційного дослідження у законотворчій діяльності депутатської фракції у Верховній Раді України VIII скликання № 04-06/9-09 від 05 вересня 2018 р., довідка про використання результатів даного дисертаційного дослідження у законотворчій діяльності народного депутата України від 31 серпня 2018 р. №216-1/402); у навчальному процесі – матеріали дисертації використані при підготовці навчальних посібників "Правові форми екологічного контролю" та "Проблеми права екологічної безпеки", при розробці навчально-методичної літератури, викладанні курсів лекцій з дисциплін "Екологічне право", "Проблеми земельного та екологічного права",

«Проблеми права екологічної безпеки”, “Проблеми дозвільної системи в екологічному праві” на юридичному факультеті Київського національного університету імені Тараса Шевченка; у правовиховній сфері – положення і висновки можуть бути використані в роботі щодо підвищення рівня правової культури населення, працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських формувань, юридичних та фізичних осіб-природокористувачів в частині правового забезпечення екологічної безпеки спеціального природокористування; у правозастосовній роботі – як орієнтир для організації екологічно безпечно природокористування суб’єктами господарської діяльності (довідка про впровадження результатів цього дисертаційного дослідження у господарській діяльності приватного акціонерного товариства “Кашперівський бурякорадгосп” від 31 серпня 2018 р. № 31/08; довідка про впровадження результатів цього дисертаційного дослідження у господарській діяльності товариства з обмеженою відповідальністю “ВТС-Авто” від 30 серпня 2018 р. №30-08-2018/1.

Основні результати дослідження, висновки та рекомендації апробовані в одній одноособовій монографії, розділах та підрозділах 2 навчальних посібників, 26 наукових статтях (з них 19 наукових статей, опублікованих у фахових виданнях України, в тому числі 5 у фахових виданнях, включених до міжнародних наукометричних баз, та 4 статті в іноземних наукових періодичних виданнях), тезах 24 доповідей на наукових конференціях і круглих столах.

Таким чином, проведений аналіз дисертаційної роботи Євстігнєєва А. С. дає підстави для висновку про те, що сформульовані дисертантом і винесені на захист положення є вагомим особистим вкладом дисертанта в розвиток науки екологічного права і становлять безперечну наукову новизну.

Констатуючи позитивні положення даної роботи, разом з тим, можна зазначити деякі прогалини та положення, що є суперечливими, дискусійними або вимагають додаткової аргументації, корегування.

1.При дослідженні проблем дозвільної системи у сфері природокористування [с. 121 – 199 дис.], поза увагою дисертанта залишилися питання видачі спеціальних дозволів на зняття та перенесення ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) земельних ділянок. Автору слід додатково пояснити, яким чином можна посилити ефективність такого виділеного ним засобу забезпечення екологічної безпеки у досліджуваній сфері, як юридична відповідальність за невиконання обов'язку здійснювати спеціальне природокористування екологічно безпечно.

2. При написанні дисертаційної роботи автором було проаналізовано значний масив нормативно-правових актів у зазначеній сфері, проте у дисертаційному дослідженні не було надано оцінку змісту Стратегії удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України "Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними" від 07 червня 2017 р. № 413, у якій зазначається про порушення екологічно збалансованого співвідношення сільськогосподарських угідь, лісів та водойм, що спостерігається протягом останніх років та негативно впливає на стійкість агроландшафтів і зумовлює значне техногенне навантаження на екологічну сферу. У зв'язку з цим потребує уточнення пропозиція автора щодо визнання найкращих доступних технологій сучасними критеріями екологічної безпеки в контексті того, чи можна це забезпечити станом на сьогодні, чи це вимагає певного часу на підготовку.

3. Потребує додаткової аргументації пропозиція дисертанта щодо поняття "правового забезпечення екологічної безпеки спеціального природокористування" як регламентованої нормами екологічного права, заснованої на відповідних принципах, діяльності спеціально уповноважених органів та суб'єктів у сфері набуття і реалізації права

спеціального природокористування, в межах якої реалізуються визначені чинним законодавством засоби забезпечення екологічної безпеки [с. 11 дис.], оскільки визначення правового забезпечення екологічної безпеки як відповідної діяльності не відповідає сутності зазначеного поняття, тому що у даному разі йдеться насамперед про забезпечення екологічної безпеки на правовому рівні через розробку та прийняття відповідних нормативно-правових актів, які регулюють відповідні відносини у зазначеній сфері. Відповідна діяльність у зазначеній сфері є лише однією зі складових забезпечення екологічної безпеки. У зв'язку з цим автору слід уточнити, чому пропозиції щодо запровадження процедури попередньої оцінки екологічної безпечності діяльності із спеціального природокористування не суперечать загальним дерегуляційним тенденціям в нашій державі.

4. У підрозділі 2.2. дисертаційного дослідження, зазначаючи суб'єктів правовідносин екологічної безпеки під час реалізації права спеціального природокористування, а саме: природокористувачів (фізичних або юридичних осіб), на яких покладено обов'язок здійснювати таке природокористування без порушення екологічної безпеки, а також осіб, які уповноважені застосовувати визначені засоби забезпечення екологічної безпеки в межах таких відносин, йдеться про: 1) органи, які здійснюють контроль за дотриманням екологічної безпеки під час здійснення природокористування; 2) органи, що здійснюють заходи притягнення до відповідальності за порушення екологічної безпеки під час здійснення природокористування; 3) органи, уповноважені вживати заходи оперативного зупинення (припинення) природокористування, що порушує екологічну безпеку [с. 105 дис.], дисертантом не розкрито як перелік, так і повноваження зазначених органів. Водночас дискусійною видається пропозиція автора щодо передбачення позасудового порядку розгляду спорів з питань попередньої оцінки екологічної безпечності спеціального природокористування, адже вирішення спорів – це функція, більше притаманна судам.

5. Автору слід додатково прояснити, яким чином можна посилити ефективність такого виділеного ним засобу забезпечення екологічної безпеки у досліджуваній сфері, як юридична відповідальність за невиконання обов'язку здійснювати спеціальне природокористування екологічно безпечно.

Але наведені зауваження мають рекомендаційний, дискусійний характер, оскільки дисертант має право висловлювати власну аргументовану позицію, та істотно не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційної роботи.

Аналіз дисертації Євстігнєєва А. С. та праць, опублікованих за темою дисертації, свідчить про актуальність обраної теми дослідження, достатню обґрунтованість наукових положень, висновків та рекомендацій, сформульованих в дисертації, їх достовірність і новизну, повноту їх викладу в опублікованих працях у фахових виданнях.

Таким чином, підсумовуючи викладене, слід відзначити, що дисертаційна робота Євстігнєєва А. С. є самостійним науковим дослідженням, яке містить теоретичні висновки і практичні рекомендації, що становлять безперечний інтерес для еколого-правової науки та законодавчої практики.

Що ж стосується тих висновків і пропозицій, які винесені на захист, то практично всі вони є достатньо аргументованими і становлять самостійний творчий доробок дисертанта. Тема і зміст дисертації відповідають науковій спеціальності 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право».

Дисертація оформлена у повній відповідності з вимогами, що пред'являються до монографічних досліджень такого типу.

Автореферат і публікації дисертанта з достатньою повнотою відображають зміст дисертації.

Загальний висновок: Дисертаційне дослідження **"Проблеми правового забезпечення екологічної безпеки у сфері спеціального**

природокористування в Україні” відповідає всім вимогам, що пред’являються до такого роду робіт, є закінченою кваліфікаційною науковою працею, яка містить вирішення актуальної для науки і практики проблеми правового забезпечення екологічної безпеки у сфері спеціального природокористування в Україні, повністю відповідає Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а його автор **Євстігнєєв Андрій Сергійович** заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю **12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право» природоресурсне право.**

Офіційний опонент,
завідувач кафедри земельного та
аграрного права Національного юридичного
університету імені Ярослава Мудрого,
д.ю.н., професор,
член-кореспондент НАПрН України **М. В. Шульга**

Підпис Шульги М. В.
Засвідчую
Нач. ВК
«12» 05. 2019 р.