

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, доцента Джафарової Марини Вячеславівни на дисертацію Кіцула Сергія Юрійовича «Публічне адміністрування газовидобувної галузі України», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дослідження. Належне функціонування та розвиток на сьогодні газовидобувної галузі є базисом для життєдіяльності будь-якої держави, у тому числі України. Попри стрімкий розвиток альтернативних джерел енергії газ залишається основним її джерелом, і його наявність як сировинної бази безумовно впливає на розвиток економіки країни, а ціна на газ є суттєвою складовою світової та національної економіки. Важливе значення для розвитку нашої країни, рівень енергозалежності якої є досить високим, має раціональне публічне адміністрування газовидобувною галуззю. І очевидно, що відносини, які виникають у сфері публічного адміністрування газовидобувною галуззю є об'єктом адміністративно-правового регулювання, та об'єктом дослідження науки адміністративного права.

Попри досить велику кількість робіт присвячених дослідженню різних аспектів адміністративної діяльності в окремих галузях та сферах, публічне адміністрування газовидобувною галуззю не набуло комплексного дослідження з огляду на його адміністративно-правову природу, що й зумовлює актуальність дослідження проведеного Кіцулом С. Ю.

Слід зауважити, що робота виконана відповідно до основних положень Європейської енергетичної хартії від 17 грудня 1991 р.; Європейської стратегії тривалої, конкурентоспроможної та безпечної енергетики (Зелена Книга Комісії Європейських Співтовариств) від 8 березня 2006 р. № COM(2006)105; Резолюції Парламентської Асамблеї ОБСЄ Вісімнадцятої щорічної сесії «Енергетична безпека» від 3 липня 2009 р.; Угоди про

асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 р.; угод між урядом України та інших держав про партнерство та співробітництво (програм спільних дій); Концепції розвитку газовидобувної галузі України, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2016 р. № 1079-р; Енергетичної стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність», схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2017 р. № 605-р та відповідно до плану науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права на тему: «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

Обґрунтованість та достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Структура роботи та її зміст свідчать про намагання автора комплексно підійти до вирішення завдань дослідження. Чітко проглядається системний підхід до вирішення проблем, що стосуються об'єкту та предмету дослідження. Здобувач досить вдало визначив мету та завдання свого дисертаційного дослідження.

Науково-теоретичним підґрунтям для дисертаційного дослідження стала значна кількість праць вітчизняних та зарубіжних вчених у галузі публічно-правового регулювання газовидобувної галузі. Загальна ж кількість використаних джерел є беззаперечним свідченням наукової обґрунтованості як самої роботи, так і зроблених у ній висновків та рекомендацій. Додатковим свідченням обґрунтованості положень дисертаційного дослідження, а також їх достовірності є результати системного аналізу становлення і розвитку нормативно-правового забезпечення публічного адміністрування газовидобувної галузі України та результати провадження ліцензійних та інших дозвільних процедур в цій сфері, які були опрацьовані автором під час роботи над дисертацією.

Повною та всесторонньою є методологічна база дослідження, яка дала можливість автору використати при проведенні дослідження низку різноманітних методів наукового пізнання (логіко-семантичний, історично-правовий, системний, структурно-логічний, порівняльно-правовий, системно-структурний та ін.), що дозволило дослідити існуючі проблеми в сфері публічного адміністрування газовидобувної галузі.

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що дисертація є першим комплексним дослідженням, що присвячене розкриттю засад реалізації публічного адміністрування газовидобувної галузі України, тенденції та напрямки удосконалення зазначеної діяльності із урахуванням міжнародного досвіду.

Значна кількість результатів дослідження одержана вперше, серед них особливо необхідно виділити: 1) *з'ясування сутності публічного адміністрування газовидобувної галузі*, що дало змогу сформулювати відповідне визначення, під яким слід розуміти адміністративну діяльність публічної адміністрації з надання спеціальних газовидобувних адміністративних послуг та здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності у цій сфері шляхом забезпечення та захисту основних потреб та інтересів, з одного боку – права власності українського народу на надра, держави та суспільства, з іншого – суб'єктів газовидобувної галузі України, що здійснюється за допомогою різнопланових юридичних засобів, зокрема шляхом фіксації моделі належної, допустимої та потрібної поведінки потенційних учасників адміністративно-правових відносин, що виникають, змінюються чи припиняються в цій сфері; 2) *розкриття змісту родового об'єкту публічного адміністрування газовидобувної галузі України*: 1) порядок отримання дозвільних документів, зокрема проведення аукціонів; 2) міжнародний досвід відчуження надрокористувачем права користування надрами третім особам, контроль за надрокористуванням і відповідальність за порушення; 3) захист національних газодобувних підприємств; 4) громадські обговорення стосовно врегулювання окремих питань

газовидобувної галузі; 5) облік витрат на розвідку запасів корисних копалин і безпосередньо податкові зобов'язання щодо внесення рентної плати за користування надрами; 6) порядок розкриття інформації суб'єктами господарювання, які провадять діяльність у видобувних галузях у форматі відкритих даних; 7) транспортування газу, зокрема отримання ліцензії на постачання газу з метою його продажу; 3) *визначено юридичну природу адміністративних послуг*, що надаються публічною адміністрацією в газовидобувній галузі України та пріоритетних напрямів дозвільної діяльності у зазначеній сфері таких як подолання корупції та формування належних регулятивних заходів функціонування природних монополій; 4) *розкрито місце газовидобувної галузі в системі енергетичного господарства України*, що дало можливість автору закласти нові засади систематизації нормативно-правових актів, які регулюють цю сферу економіки держави.

Серед положень, які дістали подальшого розвитку та удосконалення в результаті дослідження, проведеного Сергієм Юрійовичем слід виокремити: 1) розуміння публічної адміністрації газовидобувної галузі як легально сформованої широкої системи суб'єктів, уповноважених нормами адміністративного права здійснювати компетенцію у сфері газовидобування, забезпечувати право Українського народу на надра, захищати права і законні інтереси приватних осіб, публічний інтерес держави і суспільства в цілому; 2) визначення та чітку систематизацію нормативно-правових актів, якими урегульовано відносини у газовидобувній галузі, в тому числі – щодо надання адміністративних послуг в зазначеній сфері; 3) здійснення характеристики методів адміністративної діяльності публічної адміністрації під час реалізації публічного адміністрування газовидобувної галузі України; 4) визначення поняття адміністративної послуги та ознак адміністративно-процедурної форми як теоретичної основи публічного адміністрування в газовидобувній сфері; 5) визначення системи органів публічної адміністрації у газовидобувній галуззі та розкриття змісту їх управлінських функцій;

- 6) з'ясування сутності та видів адміністративних актів, які приймається даними суб'єктами як форми публічного адміністрування зазначеної сфери;
- 7) визначення правової природи індивідуальних актів, а саме дозволу у газовидобувній галуззі з огляду на співвставлення його як приватно-правової та публічно-правової категорії, розкриття його змісту та особливостей;
- 8) визначення стадій адміністративної послуги у газовидобувній галуззі України та розкриття їх змісту.

Вивчення дисертаційного дослідження дозволяє зробити висновок, що автор обґрунтував низку концептуальних положень, які мають вагоме значення для розвитку науки адміністративного права взагалі та публічно-правового регулювання газовидобувної галузі, зокрема.

Так, схвальну оцінку заслуговує підхід автора щодо визначення газовидобувної галузі України як складової енергетичної безпеки та об'єкту національної безпеки. Особливу увагу приділено дослідженню рівнів впливу екологічних проблем у газовидобувній галузі та визначено основні напрямки їх вирішення для кожного з цих рівнів.

Доцільно підтримати висновок дисертанта про те, що система суб'єктного складу публічної адміністрації, яка реалізовує публічне адміністрування газовидобувної галузі України, є складною та логічно сформованою. Вона складається з низки органів і посадових осіб, уповноважених вирішувати питання публічного адміністрування галузі газовидобутку та наділених суміжними повноваженнями. Убачається, що особливістю в цій сфері є наявність виняткового суб'єкта зі спеціалізованим статусом – Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України» та товариств, що входять до її групи (Акціонерне Товариство «Укргазвидобування», Акціонерне товариство «Укртрансгаз» та ін.), які мають виняткові можливості щодо впливу на процеси публічного адміністрування аналізованої галузі. Адміністративна діяльність цих суб'єктів має закріплений адміністративною нормою базис, що є основою для наділення конкретного суб'єкта виключними повноваженнями для

здійснення публічного адміністрування газовидобувної галузі України; виконання уповноваженим суб'єктом своїх зобов'язань перед державою та суспільством; установлення меж потрібної та допустимої поведінки потенційних учасників адміністративно-правових відносин у цій сфері; повноцінного розвитку, функціонування й утвердження енергетичної безпеки та незалежності країни.

Цікавим та корисним, у першу чергу, для практики здійснення дозвільної діяльності у газовидобувній галузі є систематизація автором дозвільних процедур та виокремлення таких їх груп: 1) щодо надання права на здійснення господарської діяльності з подальшої реалізації добутого газу (ліцензування); 2) надання права на видобуток природного газу; 3) надання права на початок виконання робіт підвищеної небезпеки та експлуатацію (застосування) устаткування підвищеної небезпеки; 4) надання гірничих відводів; 5) стандартизації; 6) сертифікації; 7) погодження.

Слід підтримати пропозицію Сергія Юрійовича щодо необхідності підвищення ролі громадського контролю за публічним адмініструванням газовидобувної галузі та закріплення в законодавстві ключових положення щодо його здійснення. Звертають на себе увагу результати проведення автором моніторингу законодавчого регулювання газовидобувної галузі та виявлення його вад. Окремо слід відмітити прагнення автора щодо удосконалення правових актів, що регулюють дозвільну діяльність у газовидобувній сфері, в результаті чого ним запропоновано: проект Закону України «Про внесення змін до Земельного кодексу України стосовно запровадження механізму узгодження вилучення (викупу) земельних ділянок у власника під розвідку та видобуток газу»; Кодексу України про надра та податкового законодавства.

Висновки та пропозиції, сформульовані в роботі, може бути використано для подальших наукових розроблень проблем реалізації публічного адміністрування газовидобувної галузі України; у правотворчості – при підготовці пропозицій стосовно внесення змін і доповнень до

нормативних актів щодо закріплення основ адміністративно-правового регулювання діяльності у газовидобувній сфері, нормативно-правового закріплення етапів окремих видів дозвільних процедур у газовидобувній сфері, окреслення основних напрямків удосконалення процедури надання адміністративних послуг у цій сфері. Наукові положення, висновки і рекомендації, сформульовані у дисертації, досить повно викладено в опублікованих працях автора. Автореферат дисертації відповідає її змісту та повністю відображає основні положення і результати дослідження.

Позитивно в цілому оцінюючи дисертаційне дослідження Сергія Юрійовича Кіцула, необхідно звернути також увагу і на його окремі недоліки та упущення. Основні з них, на мою думку, такі:

1. В підрозділі 2.1 «Адміністративно-правовий статус публічної адміністрації, що реалізовує публічне адміністрування газовидобувної галузі України, та принципи її адміністративної діяльності» автор формулює власну авторську систему суб'єктів. При цьому до суб'єктів публічного адміністрування у газодобувній галузі не відносить юридичних осіб приватного права. Зазначена позиція потребує пояснення.

2. На сторінці 85-86 автор формулює систему основних принципів адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації серед яких виокремлює такий принцип як – прозорість галузі. На жаль зі змісту роботи не зрозуміло, що мається на увазі під змістом цього принципу.

3. В підрозділі 2.2 «Форми та методи адміністративної діяльності публічної адміністрації під час реалізації публічного адміністрування газовидобувної галузі України» здобувач виокремлює види форм адміністративної діяльності публічної адміністрації під час реалізації публічного адміністрування газовидобувної галузі України, але при цьому не визначає особливості, які властиві адміністративним актам в зазначеній сфері. Під час публічного захисту, хотілось би почути пояснення з цього питання.

4. У роботі неодноразово звернуто увагу на необхідності вжиття заходів спрямованих на оптимізацію публічного адміністрування у газодобувній галузі України, і це беззаперечно є важливим фактором її розвитку. Зокрема автором пропонується нормативно врегулювати процедуру сертифікації операторів газотранспортних систем (магістральних газопроводів), однак в роботі не розкрито її зміст.

В той же час, слід звернути увагу, що, значна частина висловлених критичних зауважень носить дискусійний характер та може бути спростована в процесі захисту; вони не знижують наукову та практичну значущість отриманих результатів дослідження та не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження Сергія Юрійовича Кіцула.

Таким чином, дисертація на тему «Публічне адміністрування газодобувної галузі в Україні» є завершеною працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що дозволило автору обґрунтувати низку нових теоретичних положень і висновків, надати практичні рекомендації та пропозиції з досліджуваних питань. За своєю актуальністю, новизною постановки та вирішенням досліджених проблем, теоретичним рівнем та практичною корисністю, достовірністю та обґрунтованістю одержаних результатів дисертація відповідає вимогам п. п. 9, 11 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 р. № 567, а її автор – Кіцул Сергій Юрійович заслуговує на присудження йому наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право».

Офіційний опонент:

**доцент кафедри
адміністративного права і процесу
Харківського національного
університету внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, доцент**



М.В. Джафарова