

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора Губанової Тамари Олексіївни на дисертацію Майданевича Григорія Анатолійовича на тему: «Адміністративна відповідальність за незаконне використання природних ресурсів», подану на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дослідження. Охорона і раціональне використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини – невід’ємна умова сталого економічного та соціального розвитку України. З цією метою Україна здійснює на своїй території охоронну політику, спрямовану на збереження безпечного для існування живої і неживої природи навколишнього середовища, захисту життя і здоров’я населення від негативного впливу, зумовленого забрудненням навколишнього природного середовища, досягнення гармонійної взаємодії суспільства і природи, охорону, раціональне використання і відтворення природних ресурсів. Насамперед слід зазначити, що відносини у цій важливій сфері суспільних відносин урегульовано цілою низкою нормативно-правових актів, серед яких, зокрема, Закони України: «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про охорону атмосферного повітря», «Про природно-заповідний фонд України», а також Водний, Земельний та Лісовий кодекси, Кодекс про надра, Кримінальний та Кодекс України про адміністративні правопорушення та інші нормативно-правові акти кожен із яких регулює ту чи іншу сферу правовідносин у сфері охорони природних ресурсів і встановлює певні правила, що є обов’язковими для виконання усіма учасниками таких правовідносин.

З метою забезпечення охорони в нашій країні природних ресурсів від їх незаконного використання в державі введені правила стосовно природних ресурсів від їх незаконного використання, за порушення яких, цілком логічно, настає юридична відповідальність. Зокрема, в ст. 68 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» зазначено, що порушення законодавства України про охорону навколишнього середовища тягне за собою

дисциплінарну, адміністративну, цивільну і кримінальну відповідальність. Найбільш поширеною серед юридичної відповідальності найбільш поширеною є адміністративна відповідальність, що передбачена Кодексом України про адміністративні правопорушення. Зокрема, така відповідальність передбачена за незаконне використання природних ресурсів на правопорушення у галузі: надр, вод і використання водних ресурсів, лісів, атмосферного повітря, рослинного та тваринного світу рибних ресурсів, правопорушень у галузі лімітів та нормативів використання природних ресурсів.

Враховуючи складну ситуацію у сфері незаконного використання природних ресурсів в Україні, наявність існуючих організаційних, правових проблем, визначення складів адміністративних деліктів, поряд із з'ясуванням особливостей спеціального суб'єкта адміністративного правопорушення, створюють серйозну загрозу у сфері правової охорони природних ресурсів, негативно позначається не тільки на теорії адміністративного права, а й на практичних аспектах функціонування вітчизняної системи охорони природних ресурсів від їх незаконного використання. Існування прогалин в дослідженні зазначених проблем призводять до безсистемного, дезорганізуючого впливу не тільки на процес і право загалом, але й на інші сфери суспільного життя. З огляду на це, актуальність теми дисертаційного дослідження Г. А. Майданевича не викликає сумнівів.

Дисертацію виконано відповідно до пріоритетних напрямів наукових досліджень кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів і природокористування України та плану науково-дослідної роботи Національного університету біоресурсів і природокористування України «Адміністративно-правове регулювання підготовки фахівців та ринку праці в аграрному, екологічному та природо-ресурсному секторах України» (номер державної реєстрації 0114U000656).

Обраний напрям дослідження тісно пов'язаний узгоджується з положеннями Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21. 12. 2010 р. Угоди

про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 р., Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5, постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 р. № 442.

У цьому також розкривається актуальність теми дисертаційного дослідження, оскільки пріоритетні напрями розвитку держави, повинні мати своє наукове обґрунтування. Цінність творчого пошуку автора також полягає у тому, що дисертація виконана з урахуванням науково-теоретичних досліджень різних галузей юридичної науки, аналізу не лише чинних нормативно-правових актів, які регулюють процес адміністративної відповідальності у сфері охорони природних ресурсів в Україні, а й законодавства та правозастосовної практики окремих зарубіжних країн. Саме це й дозволило дисертанту вперше сформулювати визначення поняття «адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері незаконного використання природних ресурсів», довести, що адміністративні правопорушення, передбачені нормами ст. 53-2 та ст. 53-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення, повинні розглядати уповноважені особи Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, а також обґрунтовано, що між визначенням поняття «посадова особа» та поняттям «державний кадастровий реєстратор» існує принципова відмінність, що потребує єдиної термінологічної єдності у визначенні суб'єктів адміністративного правопорушення.

Мета і завдання дослідження (сторінки 19–20), їх постановка та послідовність дозволили автору розкрити основний зміст теми дисертації. Об'єкт та предмет дослідження сформульовані в роботі достатньо чітко та зрозуміло, що і дозволило комплексно проаналізувати поставлену проблему (сторінка 20), не виходячи за межі наукової спеціальності.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків та рекомендацій, які сформульовані у дисертації. Гіпотезою дисертаційного дослідження є те, що на сучасному етапі бракує наукових праць, у яких так-би

комплексно і послідовно, з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень юридичної науки та практики публічного адміністрування визначено сутність та розкрито особливості адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері незаконного використання природних ресурсів в Україні. В рамках вирішення цієї проблеми запропоновано низку теоретичних положень, змін та доповнень до вітчизняного законодавства, спрямованих на розвиток теорії адміністративного права у частині адміністративної відповідальності за незаконне використання природних ресурсів в Україні.

За методологічну основу дослідження взято сукупність загальнонаукових та спеціально-правових методів наукового пізнання, застосування яких зумовлене метою, завданнями, специфікою предмета й об'єкта дослідження.

Діалектичний метод становить методологічну основу дисертації і застосовувався при дослідженні природних ресурсів та їх адміністративно-правового значення, діяльності органів виконавчої влади та характеристики суб'єктів адміністративної відповідальності у сфері незаконного використання природних ресурсів (розділи 1–2). Формально-юридичний метод знайшов своє застосування при аналізі адміністративно-правової охорони природних ресурсів та дозволив з'ясувати вплив норм адміністративного права на сферу природних ресурсів (підрозділ 1.1). Системний та структурно-функціональний методи застосовувалися при визначенні суб'єктів адміністративно-правового регулювання відносин у сфері незаконного використання природних ресурсів (підрозділ 1.2). Метод аналізу та синтезу використовувалися для визначення шляхів удосконалення адміністративної відповідальності у сфері незаконного використання природних ресурсів (підрозділ 2.1, 2.2, 2.3, розділ 2). Методи правового прогнозування та документального аналізу використовувалися при дозволи проаналізувати склади адміністративних деліктів у сфері незаконного використання природних ресурсів (підрозділи 2.2, 2.3, 3.1). Порівняльно-правовий та метод моделювання застосовувались при обґрунтуванні висновків та пропозицій щодо внесення змін та доповнень до адміністративного

законодавства (підрозділи 1.3, 2.1, 2.2, 2.3). Аксиоматичний метод застосовано в межах дослідження особливостей адміністративної відповідальності юридичних осіб (підрозділи 3.1, 3.2, розділ 3).

Джерелами фактичного матеріалу є результати власних досліджень, політико-правова публіцистика, статистичні та аналітичні матеріали, довідкові видання, Інтернет-ресурси тощо.

Сформульовані в дисертації наукові положення, висновки і рекомендації є достатньо обґрунтованими, з точки зору логіки та методології наукового дослідження. Їхньому отриманню передувала значна робота з аналізу нормативних актів, вітчизняних та зарубіжних наукових джерел, в яких висвітлюються питання адміністративної відповідальності за незаконне використання природних ресурсів. Високий ступінь вірогідності та наукової обґрунтованості результатів виконаного дослідження забезпечено використанням значного обсягу літературних джерел – 223 найменувань, узагальнених практичних матеріалів й відповідних наукових методів. Це дозволило дисертанту сформулювати низку важливих наукових положень, пропозицій, висновків та рекомендацій.

Достовірність і наукова новизна одержаних результатів дослідження, наукових оцінок, пропозицій і рекомендацій, теоретичних узагальнень та висновків, які складають основний зміст дисертаційної роботи, в значній мірі зумовлюється актуальністю обраної теми та вдалим напрямом дослідження. Рецензована наукова робота визначається тим, що у результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових концептуальних наукових положень та висновків, що характеризуються науковою новизною. З урахуванням цього, можна стверджувати, що новизна дисертаційного дослідження проявляється як у самому підході до досліджуваних питань, так і в запропонованому розв'язанні важливих наукових проблем.

У першому розділі дослідження автор розкриває адміністративно-правове значення природних ресурсів, діяльність суб'єктів, генезу основних ознак та підстав адміністративної відповідальності за порушення законодавства в

аналізованій сфері. Цей розділ є своєрідним фундаментом подальшого наукового осмислення авторської парадигми адміністративної відповідальності за незаконне використання природних ресурсів. Автор звертає увагу, що в охороні природних об'єктів місцевого значення існують серйозні проблеми незаконного видобування корисних копалин, зокрема піску, декоративного каміння, порубки та реалізації лісу, використання надр.

З урахуванням встановлених особливостей, які відображають сутність адміністративно-правових відносин адміністративної відповідальності у сфері охорони природних ресурсів та надає авторське тлумачення «адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері незаконного використання природних ресурсів». Здійснено дослідження інституту адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері використання та охорони природних ресурсів та встановлено, що така відповідальність передбачена нормами ст. ст. 47, 48, 49, 50, 52, 53, 53-1, 53-2, 53-4, 53-5, 53-6, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 59-1, 60, 63, 64, 65, 65-1, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 75, 76, 77, 77-1, 78, 78-1, 79, 80, 81, 83-1, 85, 85-1, 86-1, 87, 88, 88-1, 88-2, 90, 91, 91-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення, а також визначено коло суб'єктів, яким підвідомчі справи про адміністративні правопорушення у сфері використання та охорони природних ресурсів. Ним здійснено аналіз діяльності органів виконавчої влади у сфері використання та охорони природних ресурсів, звертається увага на проблемність питань державного управління досліджених у сфері. Внаслідок виявлених недоліків ним вносяться пропозиції внесення змін до нормативно-правових актів щодо вдосконалення діяльності органів виконавчої влади.

У другому розділі дисертації Г. А. Майданевич надає змістовну характеристику суб'єктів адміністративної відповідальності, досліджуються особливості адміністративної відповідальності посадових осіб, фізичних осіб-підприємців та юридичних осіб за порушення законодавства у досліджуваній сфері. Позитивної оцінки заслуговує комплексне дослідження особливостей суб'єктів адміністративної відповідальності державних кадастрових

реєстраторів, ним виявлено характерні ознаки державного кадастрового реєстратора як спеціального суб'єкта адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері незаконного використання природних ресурсів, а також недоліки адміністративної відповідальності фізичних осіб – підприємців.

У третьому розділі дисертації досліджено присвячений особливостям інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб за порушення законодавства у сфері незаконного використання природних ресурсів. Проаналізовано судову практику та звертається увага, що на сьогодні уже започаткована судова практика визнання юридичної особи суб'єктом адміністративної відповідальності, досліджено різні підходи науковців до питання адміністративної відповідальності юридичних осіб. Позитивної оцінки заслуговує комплексне дослідження особливостей адміністративної відповідальності юридичних осіб щодо вирішення питання про суб'єктивну сторону складу адміністративного правопорушення, надається авторське визначення вини юридичної особи за вчинення правопорушення у сфері використання та охорони природних ресурсів.

При дослідженні зарубіжного досвіду адміністративної відповідальності юридичних осіб у сфері охорони природних ресурсів» звертається увага, що нині, модель нормативного регулювання адміністративної відповідальності юридичних осіб має орієнтуватися на цінності правової держави, досягнення адміністративно-правової науки та передового зарубіжного досвіду у зазначеній сфері. Автором зроблено висновок, що з метою вдосконалення адміністративно-деліктного законодавства, необхідно реформувати вітчизняний інститут адміністративної відповідальності, запозичити позитивні положення зарубіжного досвіду врегулювання відносин адміністративної відповідальності юридичних осіб з необхідністю в подальшому ухвалити новий кодифікований акт.

Практична і теоретична значущість результатів дисертаційного дослідження. У роботі Г. А. Майданевича сформульовано важливі для науки адміністративного права теоретичні висновки й практичні рекомендації. Вони

можуть бути використані у правотворчій і правозастосовній діяльності, а також у навчальному процесі та науково-дослідній сфері, про що свідчать відповідні акти впровадження.

Дискусійні положення та зауваження до змісту дисертації. Загалом позитивно оцінюючи дисертацію Майданевича Григорія Анатолійовича на тему: «Адміністративна відповідальність за незаконне використання природних ресурсів», слід зазначити, що деякі її положення є спірними та потребують додаткової аргументації.

1. У підрозділі 1.1 дисертаційного дослідження автор розкриває адміністративно-правове значення природних ресурсів України, але здійснюючи аналіз правопорушень щодо охорони природних об'єктів місцевого значення (сторінки 32-34), чомусь зосереджує основну увагу незаконному видобутку піску, порубки та реалізації лісу. Погоджуючись з думкою автора щодо існуючих проблемних питань вказаних природних ресурсів, однак нині існує проблема незаконного видобування, зокрема щодо таких природних ресурсів як бурштин, корисного декоративного каміння, водних об'єктів тощо.

2. Варто не погодитися з думкою автора (сторінка 51), що природні ресурси підлягають обов'язковій правовій охороні Функція охорони права власності на природні ресурси базується на нормах ст. 13 Конституції України, згідно якої земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Однак, при оцінці положень ст. 13 Основного Закону України слід виходити з того, що Конституція України, є політико-правовим документом, який містить не тільки правові норми, а й положення політичного та політико-правового характеру. Тому хотілось би почути думку автора щодо розуміння категорії «Український народ», щодо якого в юридичній науці існують різні погляди.

3. Здійснюючи у підрозділі 1.3 роботи дослідження органів виконавчої влади як суб'єктів адміністративно-правового регулювання відносин у сфері використання та охорони природних ресурсів, автор залишив поза увагою діяльність виконавчих органів місцевого самоврядування. Зокрема, згідно ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать: здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів; координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів; погодження клопотань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів.

4. Здійснивши змістовний аналіз інституту адміністративної відповідальності та досліджуючи різні види адміністративних стягнень, передбачених КУпАП (сторінка 89), автору, для більш змістовної характеристики адміністративної відповідальності у досліджуваній сфері доцільно було б розглянути порядок розгляду спорів з питань використання і охорони природних ресурсів, що розглядаються органами виконавчої влади під час здійснення ними державного нагляду (контролю) у сфері охорони природних ресурсів.

5. При характеристиці суб'єкта адміністративного правопорушення, на сторінці 100 автор аналізуючи праці науковців слушно зазначає, що серед ознак, які характеризують особу, яка вчинила адміністративне правопорушення, є ознаки, які не впливають на кваліфікацію протиправного діяння, але впливають на вид та розмір адміністративного стягнення, що на неї накладається. Тому поряд з загальними і спеціальними ознаками суб'єкта адміністративного правопорушення, доцільно предметно виділити і групу особливих ознак суб'єктів адміністративної відповідальності у досліджуваній сфері.

6. Зміст дисертаційного дослідження (сторінки 181-190) та автореферату не дозволяє повною мірою зробити висновок про доцільність і можливість

запозичення досвіду конкретної країни щодо ухвалення нового кодифікованого акта, який спроможний врегулювати відносини адміністративної відповідальності юридичних осіб. Натомість автор доволі фрагментарно звертається до позитивних надбань тих чи інших держав із вказаного питання. Тому така позиція дисертанта потребує додаткової аргументації.

Водночас викладені зауваження переважно мають дискусійний характер і суттєво не впливають на позитивну оцінку дисертаційної роботи. Вони викликані інтересом до цього дослідження, новизною та актуальністю питань, що підняті автором й свідчать про творчий характер роботи та спроби вирішення теоретично складних і практично важливих проблем, що мають суттєве значення для науки адміністративного права. Розроблені в дисертації ідеї можуть бути базою для подальших наукових досліджень.

Висновок щодо рецензованого дослідження. Загальний аналіз роботи свідчить про самостійність і цілісність проведеного дослідження, його актуальність і високий науковий рівень, теоретичне й практичне значення. Наукові положення, висновки та рекомендації, сформульовані в роботі, достатньо повно викладені в 5-ти статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України, 1 статті – виданій в іноземній державі та 5-ти публікаціях міжнародних науково-практичних конференціях. Автореферат дисертації відповідає змісту дисертації й повністю відображає основні положення та результати дослідження. Дисертацію оформлено відповідно до вимог встановлених Міністерством освіти і науки України.

На підставі викладеного вище можна зробити висновок, що дисертація «Адміністративна відповідальність за незаконне використання природних ресурсів», є самостійним, цілісним, завершеним, комплексним науковим дослідженням, в якому отримано нові науково обґрунтовані результати, запропоновано нове вирішення наукової проблеми, що полягає у вивченні концептуальних уявлень та розробці авторської парадигми адміністративної відповідальності у сфері охорони та незаконного використання природних ресурсів.

За актуальністю, ступенем наукової новизни, обґрунтованістю і достовірністю, науковою і практичною значущістю отриманих результатів, повнотою їх викладення в опублікованих дисертантом наукових працях, а також за оформленням дисертація Майданевича Григорія Анатолійовича на тему: «Адміністративна відповідальність за незаконне використання природних ресурсів» відповідає вимогам пункту 11 Порядку присудження наукових ступенів, які висуваються до кандидатських дисертацій, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 р. № 567, а її автор – Майданевич Григорій Анатолійович – на основі публічного захисту заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07. – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:
директор Приватного вищого навчального закладу
«Фінансово-правовий коледж»,
доктор юридичних наук, професор



Т. О. Губанова