

## ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора Рябченко Олени Петрівни – на дисертацію Барліта Антона Юрійовича «Адміністративно-правовий механізм реалізації та захисту суб'єктивних публічних екологічних прав», подану на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – «Право» (галузь знань 08 «Право») у разовій спеціалізованій вченій раді

Актуальність теми дисертації пов'язується із нагальністю реалізації завдання розбудови правової держави щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, що полягає оптимізації механізму забезпечення захисту суб'єктивних публічних екологічних прав приватної особи.

Останнім часом в Україні спостерігаються певні зрушення в активізації здійснення державної політики у сфері використання природних ресурсів. Так, у 2017 році ухвалено ряд ключових нормативно-правових актів, що визначають новий вектор реалізації екологічної функції держави, впровадження яких вимагає проведення суттєвих трансформаційних змін у системі публічного управління. Такими актами, зокрема, є Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» від 23.05.2017 р. № 2059-VIII, а також Концепція реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31.05.2017 р. № 616-р. Прийняття зазначених нормативно-правових актів означає відхід застарілої радянської моделі державного контролю (нагляду) у сфері використання природних ресурсів, яка базувалася на проведенні екологічної експертизи, і впровадження західноєвропейських стандартів запобігання виникненню шкідливого впливу на природні ресурси, а не боротьби з наслідками.

ВХ.№ 541  
«29» 01 2021 р.

Таким чином, законодавець до стратегічних державницьких задач відніс необхідність вирішення відповідності доквілля вимогам безпечності для життя та здоров'я людини. Саме визначені обставини сприяють вирішенню проблеми забезпечення ефективності реалізації та захисту суб'єктивних публічних екологічних прав приватної особи.

Однак реалізація затверджених актів вимагає переосмислення принципів розбудови системи публічного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Крім цього, наразі у вітчизняній юридичній науці загалом та адміністративно-правовій доктрині зокрема відбуваються активні дискусії щодо необхідності перегляду змісту існуючих наукових концепцій та правової теорії, адаптації національного законодавства до відповідних міжнародних норм та стандартів, що мають найбільш яскравий прояв саме в сфері адміністративно-правової науки, адже значний обсяг завдань, які стоять перед сучасною Україною як демократичною, соціальною та правовою державою, мають здійснюватися саме за допомогою механізму публічного управління.

Аналіз наукових адміністративно-правових джерел, оприлюднених в останні декілька років, свідчить про активне висвітлення на рівні докторських та монографічних досліджень окремих питань, наприклад, принципів, модифікацій предмету галузі, джерел. Разом з тим, поза увагою залишаються такі важливі аспекти, як визначення складових механізму публічного управління в цілому, і зокрема, у сфері реалізації та захисту суб'єктивних публічних екологічних прав приватної особи.

При цьому комплексне дослідження проблеми визначення сутності механізму публічного управління у сфері використання природних ресурсів, яке б відповідало потребам визначення шляхів його удосконалення в умовах оголошеного курсу європейської інтеграції, не проводилося.

Таким чином, дисертаційне дослідження А.Ю. Барліта є затребуваним як з позицій правової науки, так і з точки зору практичної діяльності,

спрямованої на удосконалення нормативно-правової бази та теорії адміністративного права та процесу.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.**

Додатковим підтвердженням актуальності обраної А.Ю. Барлітом теми є той факт, що дисертація виконана в рамках комплексних наукових проектів «Основні напрямки удосконалення законодавства України в умовах євроінтеграційних процесів» (номер державної реєстрації 0115U00710) і «Дослідження основних напрямків реформування законодавства України в контексті глобалізаційних процесів» (номер державної реєстрації 0111U008532). Дисертація виконана в межах реалізації Указу Президента України «Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини» від 25 серпня 2015 р. № 501/2015, сприяє реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 рр., затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474, та Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр., схваленої Указом Президента України від 20 травня 2015 р. № 276/2015 та Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р.

Таким чином, підкреслюємо, що здійснення характеристики адміністративно-правового механізму реалізації та захисту суб'єктивних публічних екологічних прав є актуальним предметом теоретико-правового та прикладного дослідження.

Дисертаційне дослідження А.Ю. Барліта є затребуваним як з позицій адміністративно-правової науки, так і з точки зору практичної діяльності, спрямованої на удосконалення нормативно-правової бази.

**Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.** Розглянувши дисертацію, можна зробити висновок, що автор дійсно провів ґрунтовне комплексне наукове дослідження, що відповідає поставленим меті та завданням.

Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Їх застосування характеризується системним підходом, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності їхнього соціального змісту і юридичної форми, здійснити системний аналіз питання визначення структури адміністративно-правового механізму реалізації та захисту суб'єктивних публічних екологічних прав приватної особи. У роботі автор використав систему загальнофілософських, загальнонаукових та спеціально-наукових методів пізнання.

*Нормативну основу* роботи становлять Конституція України, міжнародно-правові акти, закони України, акти Президента України та Кабінету Міністрів України, інші підзаконні нормативно-правові акти у досліджуваній сфері. Для розробки пропозицій з оптимізації функціонування адміністративно-правового механізму реалізації та захисту суб'єктивних публічних екологічних прав використано законодавство зарубіжних держав: Сполучених Штатів Америки, Федеративної Республіки Німеччина, Французької Республіки та інших країн Європейського Союзу.

*Емпіричну основу* дослідження становлять рішення судів у справах про адміністративні правопорушення за статтею 91-4, 91-5, 172-8, 172-9/2, 212-2, 212-3 КУпАП, що містяться в Єдиному реєстрі судових рішень України (96 рішень) за 2015–2020 рр., статистичні дані Державної служби статистики України за період 2012–2020 рр., відомості на офіційних веб-сайтах суб'єктів публічної адміністрації, правова публіцистика.

Безсумнівною перевагою роботи є використання значного обсягу як раніше чинного, так і діючого галузевого законодавства, сукупності загальнотеоретичних наукових праць вітчизняних та зарубіжних науковців, публіцистичних, довідкових, навчальних та інших джерел. Такий підхід дозволив виявити сутність, елементи й особливості розбудови системи органів публічного управління, визначити шляхи оптимізації здійснення відповідних адміністративних процедур, з'ясувати систему та закономірності розвитку публічного управління у сфері використання природних ресурсів та

його форм у безпосередньому зв'язку з галузевими нормами, сформулювати власну концепцію публічного адміністрування у сфері реалізації та захисту суб'єктивних публічних екологічних прав приватної особи, що свідчить про системне та цілісне сприйняття автором вказаної проблематики, що, врешті-решт, дозволило дисертанту обґрунтувати висновки та рекомендації, які є логічними і достовірними.

Аналіз змісту дисертації свідчить про самостійне, завершене, аргументоване та завершене наукове дослідження і дозволяє констатувати високий науково-теоретичний та практичний рівень, поданої на рецензування роботи у цілому. Вдала структурна побудова дисертації підтверджує вірність методологічного підходу до вирішення поставлених автором мети та задач дослідження.

Тему дисертації розкрито вичерпно. Стиль роботи є лаконічним, логічним та внутрішньо погодженим. Автор досить толерантна у полеміці з іншими дослідниками. Структура і зміст роботи свідчать про цілісність дослідження.

**Достовірність і наукова новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації** не викликає сумнівів. Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що в дисертації вирішується проблема пошуку оптимальної моделі системи публічного управління у сфері використання природних ресурсів, яка б врахувала трансформації, проведення яких вимагається в сучасних умовах в Україні. Зазначене наукове завдання вирішується через призму критичного аналізу існуючих у доктрині права загалом, і зокрема, адміністративного права поглядів, з їх подальшою перевіркою на узгодженість з предметом і нормами галузі. У кінцевому рахунку дисертанту вдалося сформулювати цілий ряд слушних положень та висновків, які є доволі корисними для подальшого розвитку адміністративно-правової доктрини.

Погоджуючись у цілому з усіма визначеними автором складовими **наукової новизни** дослідження, вважаємо за необхідне акцентувати

особливу увагу на деяких з них.

Новизна дослідження полягає насамперед в постановці та актуалізації автором питання про необхідність теоретичного узагальнення та нового вирішення наукового завдання, що полягає у визначенні сутності адміністративно-правового механізму реалізації та захисту суб'єктивних публічних екологічних прав, окресленні проблеми його нормативного визначення та практичної реалізації, формулюванні пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства в цій сфері.

Висновки та пропозиції щодо здійснення характеристики адміністративно-правового механізму реалізації та захисту суб'єктивних публічних екологічних прав можуть бути основою для подальших наукових досліджень із відповідної проблематики. Результати дисертаційного дослідження можуть стати основою для вдосконалення нормотворчої та правозастосовної діяльності. Є обґрунтованим та доцільним використання основних результатів дисертаційного дослідження в процесі викладання студентам вищих навчальних закладів дисципліни «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Інформаційне право», підготовки підрозділів підручників і навчальних посібників із відповідного навчального курсу, а також статей і наукових повідомлень.

Переходячи до оцінки основних положень і висновків дисертації, варто зазначити, що в роботі порушені нерозроблені раніше наукові та практичні задачі, розв'язання яких дозволило одержати цікаві результати і виробити ряд пропозицій. З урахуванням цього можна стверджувати, що новизна дисертації виявляється як у підході до досліджуваних проблем, так і в запропонованому способі розв'язання конкретних теоретико-правових питань.

Розділ 1 «Загальнотеоретична характеристика системи суб'єктивних публічних екологічних прав» містить три підрозділи. Заслуговує на підтримку авторська концепція розуміння сутності категорії «суб'єктивного публічного екологічного права приватної особи» як визначеної чинним законодавством можливості участі приватної особи у реалізації

природоохоронної (екологічної) функції держави (с. 48-49). Вірним та обґрунтованим є розуміння у якості змісту суб'єктивного публічного екологічного права задоволення соціального інтересу у запобіганні виникнення надзвичайних екологічних ситуацій, забезпечення раціонального використання природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, що своїм результатом має зростання рівня якості життя та здоров'я людини (с. 49).

До системи суб'єктивних публічних екологічних прав А.Ю. Барліт відносить: право на вільний доступ до інформації про стан довкілля, право об'єднуватись у громадські природоохоронні формування, право одержання екологічної освіти, право брати участь у розробці та прийнятті управлінських рішень з питань використання природних ресурсів та природних об'єктів та ін. (с. 62), особливості реалізації та захисту яких автором послідовно розкриваються в межах другого та третього розділів дисертації.

У підрозділі 1.3 «Міжнародний та зарубіжний досвід нормативного регулювання суб'єктивних публічних екологічних прав» автором робиться висновок, який заслуговує на схвальну оцінку, що належна реалізація суб'єктивних публічних екологічних прав вимагає створення механізмів їх судового та позасудового захисту та охорони від порушень як з боку суб'єктів владних повноважень, що виступають як адміністративні органи, так і з боку суб'єктів господарювання, що виступають споживачами природних ресурсів на підставі спеціальних дозволів. При цьому необхідно підкреслити, що право на безпечне довкілля може бути предметом як міждержавного спору, так і спору за участю фізичних осіб та держави.

Прогресивним та таким, що вимагає врахування в межах подальших наукових досліджень є авторський висновок, що одним із міжнародних та європейських стандартів захисту довкілля імплементація якого вимагається до чинного законодавства України, є законодавче закріплення принципу справедливого балансу публічного та приватного інтересів як безумовної складової безпеки навколишнього середовища (с. 53-54).

Розділ 2 «Адміністративно-правовий механізм забезпечення реалізації суб'єктивних публічних прав приватної особи» складається з двох підрозділів.

В межах підрозділу 2.1 автором здійснюється характеристика системи суб'єктів забезпечення реалізації суб'єктивних публічних екологічних прав, де обґрунтовується необхідність виділення органів загальної та спеціальної компетенції системи публічного управління може бути доповнено виокремленням органів міжгалузевої компетенції, що виконують функції для всіх або більшості галузей і сфер суспільно-державного життя. Автором пріоритетне значення у системі органів, функціонування яких сприяє забезпеченню реалізації суб'єктивних публічних екологічних прав відводиться органами спеціальної (галузевої) компетенції, серед яких центральне місце відводиться Міністерству захисту довкілля та природних ресурсів України та його територіальні управління. Варто підтримати А.Ю. Барліта у здійсненні змістовної характеристики компетенції Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України та його територіальних управлінь, що полягає у реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього середовища та раціонального використання природних ресурсів, формуванні національної екологічної мережі, здійсненні державного контролю відповідно до екологічного законодавства в Україні, управлінні охороною й використанням територій та об'єктів природно-заповідного фонду України, підготовці пропозицій щодо удосконалення природокористування та запобігання забрудненню навколишнього середовища, здійсненні міжнародного співробітництва та залученні міжнародної технічної допомоги у сферу заповідної справи.

До недоліків в організації системи забезпечення реалізації суб'єктивних публічних екологічних прав в Україні дисертантом відносяться: застарілий підхід до розбудови системи органів державної влади у сфері охорони навколишнього природного середовища, стагнаційні процеси у сфері забезпечення реалізації функції державного та громадського контролю



за рівнем забруднення довкілля, низький рівень ефективності діяльності із підвищення правової активності населення у розумінні необхідності налагодження соціального діалогу бізнесу-населення-держави з питань впровадження концепту сталого розвитку як пріоритетного принципу Європейського Союзу (с. 79).

Позитивним є той факт, що в межах здійсненого дослідження розкриття проблематики реалізації та захисту суб'єктивних публічних екологічних прав приватної особи здійснюється не лише з врахуванням положень чинного законодавства України, а і його новаційних складових елементів. Так, в межах підрозділу 2.2 дисертації в результаті здійсненої порівняльно-правової характеристик положень новаційного законодавства України та результатів наукових досліджень авторові вдалося обґрунтувати власний підхід до розуміння категорії «адміністративні процедури у сфері реалізації суб'єктивних публічних екологічних прав».

При цьому варто погодитися із віднесенням до системи адміністративних процедур, пов'язаних із реалізацією суб'єктивних публічних екологічних прав: провадження із надання доступу до публічної інформації про стан охорони довкілля; провадження із надання спеціальних дозволів (ліцензій) у сфері спеціального природокористування; контрольно-наглядові провадження, спрямовані на забезпечення вимог екологічної безпеки як складової національної безпеки України.

Авторські висновки до визначення напрямів ефективності забезпечення реалізації та захисту суб'єктивних публічних екологічних прав приватної особи базуються в тому числі на результатах аналізу практики Європейського Суду з прав людини. Зокрема, до уваги дисертанта потрапила справа «*Sdružení Jihočeské Matky*» (Співдружність матерів Південної Чехії) проти Чеської Республіки» (заява № 19101/03, від 10 липня 2006 року), де ЄСПЛ дійшов висновку про визначення критеріїв обмеження доступу до інформації про стан використання довкілля. Правова позиція ЄСПЛ у досліджуваній справі обґрунтовувалася тим, що стаття 10 Конвенції про

захист прав людини та основоположних свобод не може витлумачуватись «як така, що гарантує абсолютне право доступу до всіх технічних деталей, пов'язаних з будівництвом атомної станції, оскільки, на відміну від інформації про наслідки впливу останньої на довкілля, такі дані не можуть належати до тих, що становлять загальний інтерес» (с. 88-89).

Доволі сміливим, однак при цьому позитивним є висновок щодо необхідності запровадження системи громадських обговорень оцінки впливу на довкілля планової діяльності шляхом створення відповідного інформаційного засобу зв'язку, наприклад, у вигляді telegram-каналу, де б зацікавлені особи мали б можливість у режимі онлайн обговорити проблемні питання регламентації здійснення господарської діяльності, що може спричинити негативний вплив на довкілля, а відтак, матиме руйнівний вплив на забезпечення права людини на належний рівень якості життя та охорону здоров'я від шкідливих зовнішніх показників забруднення (с. 96-98).

Розділ 3 рецензованого дослідження присвячено питанням характеристики адміністративно-правових засобів захисту суб'єктивних публічних екологічних прав (с. 105-148). Автором робиться висновок про важливість висвітлення питання реалізації адміністративно-процедурного аспекту захисту суб'єктивних публічних екологічних прав, що пов'язується із здійсненням превентивної захисної діяльності, так і в межах захисту порушеного права – у формі процедури адміністративного оскарження (с. 108-109).

Прогресивним є висновок А.Ю. Барліта щодо необхідності вирішення проблеми низької ефективності захисту суб'єктивних публічних екологічних прав шляхом прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру», в якому необхідно передбачити можливість ініціювання адміністративного оскарження рішень чи бездіяльності адміністративних органів, що порушують вимоги забезпечення реалізації публічного інтересу у сфері охорони навколишнього природного середовища. Варто підтримати автора у його пропозиціях, пов'язаних із необхідністю передбачення можливості

ініціювання адміністративного провадження фізичною чи юридичною особою приватного права щодо захисту публічного екологічного інтересу шляхом внесення відповідних змін до пункту першого частини першої статті 28 проекту Закону України «Про адміністративну процедуру». Підвищення ефективності адміністративного порядку захисту суб'єктивних публічних екологічних прав приватної особи А.Ю. Барліт пов'язує із створенням єдиного загальнонаціонального реєстру адміністративних скарг, що подаються до центральних органів виконавчої влади та їх територіальних управлінь, що дозволить забезпечити прозорість прийняття управлінських рішень (с. 112-113).

Слід відмітити, що дисертантом власні висновки побудовано не лише на підставі аналітики наукових та нормативно-правових джерел, а й з урахуванням судової практики та статистичних даних.

У роботі містяться й інші слушні положення, висновки та пропозиції.

Основні положення роботи знайшли відображення у 5 наукових статтях, опублікованих у виданнях, що визнані як фахові з юридичних дисциплін, у тому числі в одному зарубіжному науковому виданні, а також у двох тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Усе вищезазначене дозволяє зробити висновок, що дисертаційна робота А.Ю. Барліта написана на високому теоретичному рівні, має значну наукову та практичну цінність.

**Дискусійні положення та зауваження до дисертації.** Оцінюючи в цілому позитивно дисертацію А.Ю. Барліта, водночас вважаю за необхідне звернути увагу на питання, які могли б слугувати предметом дискусії та обговорення при захисті дисертаційної роботи:

1) на с. 48 дисертації автором робиться висновок, що забезпечення участі особи у реалізації природоохоронної (екологічної) функції держави має бути віднесено до складових її адміністративно-правового статусу. При цьому в межах здійсненого дослідження належної уваги встановлення сутності екологічної функції держави, її трансформації в умовах реалізації

завдань із імплементації міжнародних та європейських стандартів забезпечення та захисту прав приватної особи А.Ю. Барлітом не було проведено;

2) підтримуючи прагнення А.Ю. Барліта, спрямовані на пошук напрямів оптимізації забезпечення реалізації та захисту суб'єктивних публічних екологічних прав приватної особи, що виявились у обґрунтуванні доцільності створення єдиного загальнонаціонального реєстру адміністративних скарг, що подаються до центральних органів виконавчої влади та їх територіальних управлінь, що дозволить забезпечити прозорість прийняття управлінських рішень (с. 112-113). Однак, при цьому дисертант не визначив порядок реалізації такої пропозиції, що значно знижує її практичну цінність та затребуваність;

3) при здійсненні дослідження системи органів із забезпечення суб'єктивних публічних екологічних прав автором виокремлюються органи загальної, спеціальної галузевої та міжгалузевої компетенції. При цьому в межах здійсненої характеристики поза авторською увагою залишено питання визначення сутності та особливостей функціонування органів предметної компетенції у сфері реалізації та захисту суб'єктивних публічних екологічних прав;

4) автором відзначається доцільність впровадження ідеї активізації процесів реформування системи публічного управління у реалізації суб'єктивних публічних екологічних прав із використання ландшафтного комплексного підходу до її розбудови, що відповідає «концепції сталого розвитку» як пріоритетного принципу забезпечення екологічних прав відповідно до законодавства країн Європейського Союзу (с. 103-104). З огляду на це цілком доцільно було б викласти авторську позицію щодо змісту та сутності ландшафтного підходу до вирішення проблемних питань у сфері реалізації та захисту суб'єктивних публічних екологічних прав приватної особи;

5) безумовною позитивною характеристикою здійсненого дослідження А.Ю. Барлітом є підготовка авторського проєкту Закону України «Про оптимізацію механізму забезпечення реалізації та захисту суб'єктивних публічних екологічних прав особи», що викладено як у тексті дисертації, так і в узагальненому вигляді розміщено у додатку Б рецензованої роботи (с. 195-223). Однак при цьому інформація щодо впровадження такого проєкту законодавчого акту у діяльність Комітету з питань правової політики Верховної Ради України в дисертації А.Ю. Барліта є відсутньою. Відтак у майбутньому у якості пропозиції здійснення дисертантом його науково-дослідної діяльності рекомендовано зазначений проєкт Закону України «Про оптимізацію механізму забезпечення реалізації та захисту суб'єктивних публічних екологічних прав особи» подати на розгляд до Комітету з питань правової політики Верховної Ради України.

Наведені спірні положення і висловлені зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку дисертації, яка має самостійний і творчий характер, наукову і практичну цінність.

Наявність дискусійних питань насамперед характеризує актуальність і складність теми дослідження та власний підхід дисертанта до їх розгляду. В дослідженні автором вдалося досягти поставленої мети.

Вище наведені міркування дозволяють зробити висновок про те, що дисертація «Адміністративно-правовий механізм реалізації та захисту суб'єктивних публічних екологічних прав» є завершеним науковим дослідженням, в якому отримано нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності розв'язують конкретне наукове завдання, яке має істотне значення для розвитку адміністративно-правової науки, тобто за своєю актуальністю, новизною постановки та вирішенням досліджених проблем, теоретичним рівнем та практичною значущістю відповідає вимогам Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у вищих навчальних закладах (наукових установах), затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 261 від 26 березня 2016 р., та

Порядку проведення експерименту з присудження наукового ступеня доктора філософії, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 167 від 06 березня 2019 р., а її автор — Барліт Антон Юрійович — заслуговує на присудження наукового ступеня доктора філософії в галузі права.

**Офіційний опонент:**

**професор кафедри адміністративного права**

**і процесу та митної безпеки**

**Університету Державної фіскальної служби України,**

**Заслужений діяч науки та техніки України,**

**доктор юридичних наук, професор**

**О.П. Рябченко**

