

ВІДГУК

офіційного опонента

**доктора філософії у галузі права Чернишової Валерії Юріївни
на дисертацію Шульги Олександра Володимировича
на тему «Захист права на здорове довкілля у порядку адміністративного
судочинства», подану на здобуття ступеня кандидата юридичних наук за
спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право**

Дисертація Шульги Олександра Володимировича являє собою наукову кваліфікаційну роботу, яка містить результати оригінального авторського дослідження теоретико-прикладних проблем захисту права на здорове довкілля у порядку адміністративного судочинства.

1. Ступінь актуальності теми дисертації визначається комплексом факторів та підвищеним рівнем уваги українського суспільства та міжнародної спільноти до питання необхідності захисту екологічних прав громадян та навколишнього природного середовища як об'єкту правовідносин, що особливо актуальним постає в сучасних умовах технологічного розвитку, збільшенні кількості виробництв, негативними тенденціями погіршення якості природних ресурсів, впливами техногенного характеру, біологічних, фізичних, хімічних впливів.

Насамперед, варто вказати, що напрями і зміст законодавчого регулювання екологічних відносин охоплюють екологічні інтереси як громадян, так і держави, визначають екологічні права та екологічні обов'язки всіх осіб, які виступають суб'єктами правовідносин в порядку реалізації природокористування, організації та здійснення управління в галузі охорони довкілля, здійснення заходів з охорони та раціонального використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки у процесі виробничої та іншої господарської діяльності.

Ратифікація Україною 17 червня 1997 р. Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод стала відправною точкою для фундаментального захисту всього комплексу прав і свобод людини, її законних інтересів і потреб. Разом з тим, право на здорове довкілля визнається одним з основних прав людини, проте воно отримало визнання та було закріплено лише на галузевому рівні. Україна приєдналася до значної кількості міжнародних природоохоронних конвенцій глобального й регіонального значення, при цьому основним міжнародним актом, який гарантує захист права кожної людини жити в навколишньому середовищі, сприятливому для її здоров'я та добробуту, забезпечує доступ до інформації та участь громадськості в процесі прийняття рішень і доступ до правосуддя в екологічних справах, є Орхуська конвенція, яку Україна ратифікувала Законом від 6 липня 1999 року № 832-XIV. Положення Конвенції є нормами прямої дії, які повинні бути забезпечені відповідними положеннями національного законодавства, яке повинно визначати процедури і механізми судового захисту порушених екологічних прав та інтересів. З моменту прийняття сучасного вітчизняного законодавства в екологічній сфері можна стверджувати, що починає діяти та активно розвиватись еколого-соціальна форма взаємодії суспільства і природи.

На превеликий жаль, аналіз судової практики щодо екологічних спорів дає підстави стверджувати, що на сьогодні порушення екологічних прав, свобод та інтересів відбувається майже в усіх сферах реалізації екологічних правовідносин, в тому числі і щодо використання об'єктів навколишнього природного середовища: охорони атмосферного повітря; збереження, використання вод, відтворення водних ресурсів, охорони водних ресурсів від забруднення; володіння, користування та розпоряджання лісами, забезпечення їх охорони та відтворення; використання та відтворення рослинного та тваринного світу; утворення, збирання та утилізації, знешкодження і захоронення відходів; охорони й використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду; у відносинах, що мають виключно

владно-управлінську природу, зокрема у сферах: екологічної експертизи; забезпечення доступу до екологічної інформації; проведення екологічних перевірок контролюючим органом тощо.

Не можливо оминати увагою особливо небезпечну ситуацію з довкіллям, яка на сьогодні склалася в Україні після початку повномасштабної війни: внаслідок ворожих дій країни-агресора завдано шкоди фактично всім компонентам навколишнього середовища, тому екологічна ситуація, що склалася, потребує додаткової уваги, а відповідно екологічні права – додаткового захисту. Зазначене дає підстави вважати, що обрана тематика дослідження в частині захисту права на здорове довкілля є особливо актуальною та нагальною.

2. Обґрунтованість та новизна наукових положень, висновків і рекомендацій.

Оцінюючи обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій дисертації здобувача, наявні підстав вважати, що вони є результатом реалізації поставленої мети, об'єктивного та різнобічного осмислення правових феноменів, явищ та процесів, що охоплюються предметом дослідження, яке спирається на світоглядну орієнтацію, широкий спектр дослідницьких і наукових підходів, ефективний та плідний аналіз джерельної бази, правильного використання методології наукового пізнання та прагнення здобувача запропонувати розв'язання наукового завдання. При цьому, наукова новизна наукових положень, висновків і рекомендацій дисертації здобувача відповідає заявленій меті.

Аналіз змісту дисертації свідчить про самостійне, аргументоване та завершене наукове дослідження і дозволяє констатувати високий науковий теоретичний та практичний рівень роботи. Дисертація Шульги Олександра Володимировича має логічну структуру, є змістовною, побудована за проблемно-хронологічним принципом, відповідає меті та завданням роботи, матеріали розділів супроводжуються ґрунтовними висновками, автор спирається на значний обсяг джерельної бази. Методологічною основою

дисертаційного дослідження є сукупність загальноюридичних та спеціальнонаукових методів і прийомів наукового пізнання, їх застосування характеризується системним підходом, що дало здобувачу можливість досліджувати проблеми в єдності їхнього соціального змісту і юридичної форми, здійснювати системний аналіз особливостей питань захисту права на здорове довкілля у порядку адміністративного судочинства. На основі аналізу тексту дисертації можна зробити висновок про те, що актуальність проблеми, її методологічна і теоретична основа отримали в роботі належне обґрунтування, аргументацію та конкретизацію.

Насамперед, заслуговує на схвалення проведений автором роботи ґрунтовний аналіз генези дослідження захисту права на здорове довкілля у порядку адміністративного судочинства у вітчизняній адміністративно-правовій та адміністративно-процесуальній науці із виокремленням двох основних напрямків доктринального дослідження теоретико-правової характеристики права на здорове довкілля як об'єкту адміністративно-правового захисту, серед яких автор виділяє: наукові дослідження права на здорове довкілля в системі суб'єктивних публічних прав в теоретико-правовому та окремих галузевих правових аспектах, а також наукові дослідження феномену захисту права особи на здорове довкілля в порядку адміністративного судочинства. Такий підхід дозволив здобувачеві простежити ретроспективне становлення наукових поглядів щодо предмета дослідження та виявити відповідні тенденції щодо подальшого наукового аналізу на майбутнє. Водночас, автор звертає увагу на суб'єктний склад спорів, пов'язаних із захистом права на здорове довкілля в адміністративному судочинстві та відзначає фрагментарність такого регулювання і відсутність системного підходу у його регламентації.

Необхідно підкреслити слушність авторського підходу щодо наданого розуміння права особи на здорове довкілля в його співвідношенні з правом особи на безпечне довкілля, що з огляду на практику Європейського суду з прав людини визначається як нормативна основа для обмеження особистих

інтересів, як публічно-правового виміру права людини на життя та здоров'я, права на забезпечення не лише достатнього, а й гідного рівня захисту навколишнього середовища. Крім того, щодо обґрунтування позиції автора, що у справах, де суб'єктом ініціювання провадження є громадські природоохоронні організації, предметом захисту є публічний екологічний інтерес у розумінні сукупності потреб і прагнень певної спільноти людей чи народу загалом у забезпеченні для них права на здорове довкілля як права на сприятливе антропогенне та безпечне природне навколишнє середовище.

Вагомими здобутками дисертаційного дослідження є удосконалення підходів до класифікації міжнародно-правових стандартів екологічних прав людини, які систематизовано на такі типи: стандарти законодавчих актів у сфері охорони навколишнього природного та антропогенного середовища; систему стандартів забезпечення ефективності й прозорості адміністративних процедур у сфері природокористування та охорони довкілля; систему стандартів судового захисту; стандарти відшкодування екологічної шкоди, заподіяної внаслідок забруднення природного та антропогенного довкілля, зокрема й в умовах воєнного стану. Разом з тим заслуговує на підтримку положення щодо розуміння категорії публічно-правового спору у сфері використання природних ресурсів як певного правового конфлікту (суперечності), що виникає або внаслідок управлінської діяльності чи бездіяльності суб'єктів публічного управління, або між суб'єктами господарювання чи іншими учасниками правовідносин, причиною виникнення якого є недотримання принципів забезпечення права власності українського народу на окремі види природних ресурсів, порушення екологічних інтересів територіальної громади чи держави, раціонального природокористування, цільового використання природних об'єктів, режиму обігу екологічної інформації; розуміння суб'єктного складу правовідносин з урегулювання спорів із захисту права особи на здорове довкілля, що вимагає створення нормативного механізму для ініціювання провадження у справах про захист права особи на безпечне довкілля громадськими

природоохоронними організаціями, органами прокуратури та органами місцевого самоврядування.

Слушними є наукові підходи здобувача до розуміння системи суб'єктивних публічних і суб'єктивних приватних прав особи, у якій право особи на здорове довкілля має комплексне міжгалузеве значення, а його захист здатний як забезпечити фізичне існування людини, так і створити належні умови для її соціального розвитку; розуміння системи способів захисту права особи на здорове довкілля, при цьому аргументовано дві необхідності: по-перше, запровадження імперативних методів урегулювання суспільних екологічних правовідносин у питаннях встановлення та врегулювання спорів, пов'язаних зі справлянням екологічного податку, акумуляцією публічних фінансових ресурсів, здійсненням дозвільно-ліцензійного провадження; по-друге, використання диспозитивних методів урегулювання спорів у питаннях природоресурсних договорів та адміністративних договорів управління відходами; розуміння системи принципів розгляду та вирішення управлінських спорів у сфері реалізації і захисту права особи на здорове довкілля, у якій особливе місце відведено принципу пропорційності, співмірності публічного та приватного інтересів у використанні природних ресурсів та об'єктів, побудові населених пунктів і забезпеченні їх благоустрою; обґрунтування доцільності внесення змін і доповнень до положень чинного законодавства (зокрема, Кодексу адміністративного судочинства України) щодо закріплення підстав захисту публічного екологічного інтересу загалом та з питань відновлення природоресурсних прав, порушених унаслідок російсько-української війни.

Велике теоретичне та практичне значення мають також запропоновані здобувачем концептуальні засади щодо виокремлення основних видів обмежень розсуду судді під час розгляду справ в адміністративному судочинстві, які здатні відобразити галузеву специфіку інструменту правозастосування в адміністративному судочинстві, а саме: загальні – матеріально-правові межі розсуду судді (визначаються основоположними

принципами права та цілями адміністративного законодавства); спеціальні – процесуально-правові межі розсуду судді (встановлюються за допомогою спеціального юридичного механізму визначення їх змісту в адміністративно-процесуальному законодавстві, принципах здійснення судочинства, судової практики); індивідуальні – морально-правові межі розсуду судді (містять фактори моральності, совісті, етичні норми, професійний досвід тощо).

Поруч із вищевикладеним, варто відзначити слушність пропозицій здобувача задля забезпечення належності та оптимальності захисту права особи на здорове довкілля в порядку адміністративного судочинства обґрунтовано доцільність внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України, зокрема: а) доповнення частини першої ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України словосполученням «задля забезпечення справедливого балансу приватного та публічного інтересів», унаслідок якого ця норма матиме таку редакцію: «Завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин із метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень задля забезпечення справедливого балансу приватного та публічного інтересів»; б) доповнення ст. 168 Кодексу адміністративного судочинства України частиною третьою щодо запровадження можливості подання колективного адміністративного позову задля захисту особистого й публічного екологічного права та інтересу.

Здобувач в повній мірі обґрунтовує, що досягнення належності врегулювання спорів у сфері захисту права особи на здорове довкілля вимагає застосування як загальноправових принципів права, галузевих принципів адміністративного судочинства, так і спеціальних принципів регулювання відносин у сфері забезпечення раціонального використання природних ресурсів, дотримання вимог національної екологічної безпеки та створення умов для благоустрою населених пунктів в Україні. Також

аргументовано доцільність установлення в системі принципів адміністративного судочинства таких принципів, як принцип реальності та адекватності захисту, принцип пропорційності.

Корисним нововведенням може бути обґрунтована здобувачем позиція щодо класифікації процесуального розсуду адміністративного суду у справах захисту права особи на здорове довкілля за такими критеріями: а) управлінським (який дає судді змогу реалізувати обов'язок із забезпечення підготовки публічно-правового спору до судового розгляду); б) інституційним (що відображує взаємозв'язок та ієрархічність системи судоустрою); в) правозахисним (який дає можливість відновити порушене суб'єктивне публічне право); г) координаційним (який дає судді змогу встановити належні форми та способи тлумачення оціночних нормативних положень чинного законодавства); ґ) процесуальним (який створює підстави для апеляційної і касаційної скарг).

Варто також відзначити ґрунтовне дослідження суб'єктного складу правовідносин, пов'язаних із забезпеченням здійснення та захисту права на здорове довкілля, який характеризується наявністю спеціального кола осіб (громадські об'єднання та організації, благодійні організації), уповноважених на ініціювання судового провадження задля захисту публічного екологічного інтересу, реалізація якого пов'язується з гарантуванням права особи на безпечне довкілля, а також права на сприятливе довкілля, включно з правом особи на сприятливе антропогенне середовище.

Дисертаційне дослідження має велике практичне значення: у науково-дослідній діяльності – для подальших наукових досліджень із захисту права особи на здорове довкілля в порядку адміністративного судочинства; у правотворчій діяльності – з метою вдосконалення нормативно-правових актів із питань застосування захисту права особи на здорове довкілля в порядку адміністративного судочинства, зокрема Кодексу адміністративного судочинства України; у правозастосовній діяльності – для вдосконалення діяльності суб'єктів владних повноважень із захисту права особи на здорове

довкілля в порядку адміністративного судочинства; у навчальному процесі – під час підготовки підручників і навчальних посібників із дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Адміністративне судочинство», «Екологічне право», а також у процесі їх викладання студентам закладів вищої освіти.

Все це, як видається опонентові, засвідчує широкий теоретико-методологічний потенціал даної роботи. Вказані елементи наукової новизни не обмежують весь масив переваг як наслідку аналізу опонованої дисертації. Автором наукового доробку Шульгою О.В. опрацьовано значний пласт наукової проблематики, якою є питання захисту права особи на здорове довкілля в порядку адміністративного судочинства.

3. Повнота викладу наукових положень, висновків і рекомендацій в наукових публікаціях. Основні положення та висновки дослідження, що сформульовані в дисертації, відображено в 7 наукових публікаціях, серед яких три статі – у виданнях, включених МОН України до переліку наукових фахових з юридичних наук, одна стаття у зарубіжному виданні, а також три публікації – у збірниках наукових доповідей, оприлюднених на міжнародних науково-практичних та науково-технічних конференціях, що дозволяє вважати виконаними положення п. 12 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 року № 567 (із змінами)

4. Дотримання академічної доброчесності.

Аналіз дисертації та наукових публікацій здобувача, у яких висвітлені основні наукові результати дисертації, не дає підстав констатувати допущення ним порушень академічної доброчесності (академічного плагіату, самоплагіату, фабрикації, фальсифікації). Зокрема, дисертація містить посилання на джерела інформації за кожним випадком використання ідей, розробок, тверджень, відомостей; відповідає нормам законодавства про авторське право і суміжні права; відображає прагнення надати достовірну

інформацію про результати власної навчальної (наукової, творчої) діяльності, використані наукові методики досліджень і джерела інформації.

5. Дискусійні положення та зауваження до дисертації.

Оцінюючи в цілому позитивно дисертацію Шульги О.В., разом з тим вважаємо за необхідне звернути увагу на питання, які могли б слугувати предметом додаткових пояснень з боку здобувача та дискусії при захисті дисертаційної роботи. Наведені спірні положення і висловлені зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку дисертації, яка має самостійний і творчий характер, наукову та практичну цінність, високий науковий рівень. Наявність дискусійних питань, насамперед, характеризує актуальність і складність теми дослідження та власний підхід автора до їх розгляду.

1. У дисертації надано теоретико-правову характеристику права на здорове довкілля як об'єкт адміністративно-правового захисту та здійснено характеристику таких категорій, як «суб'єктивні права», «суб'єктивні публічні права», «публічний інтерес», «публічний екологічний інтерес», «екологічний інтерес», «екологічні потреби». Однак автор не зупиняється на характеристиці поняття «здорове довкілля», а також критеріях, які покладено в основу відмежування цього поняття від інших, як-то «чисте довкілля», «безпечне довкілля», «сприятливе навколишнє середовище» тощо.

2. У роботі дисертант пропонує доповнення ст. 168 Кодексу адміністративного судочинства України частиною третьою щодо запровадження можливості подання колективного адміністративного позову задля захисту особистого й публічного екологічного права та інтересу. Саме тому було б доцільно обґрунтувати авторський підхід до запровадження механізму подання колективного екологічного позову.

3. Досліджуючи межі процесуального розсуду адміністративного суду у врегулюванні спорів, пов'язаних із захистом права на здорове довкілля автором визначено, що досягнення істини у врегулюванні публічно-правового спору у сфері захисту права особи на здорове довкілля вимагає від судді вчинення діяльності зі здійснення вибору оптимального варіанта

задоволення та балансу приватного й публічного інтересів. Утім дисертант у роботі не приділяє уваги питанням юридичної відповідальності внаслідок протиправного застосування суддівського розсуду.

4. У роботі акцентовано увагу на встановленні тенденції до формування загальнонаціональних та європейських механізмів захисту права особи на здорове довкілля в Україні в умовах воєнного часу і в повоєнний час, що має базуватися на гарантуванні реалізації права на груповий (колективний) позов, який може бути ініційований проти Росії. Але в роботі не достатньо обґрунтовується наведена позиція.

Разом з тим, вищевикладене має виключно дискусійний характер, належним способом реагування на ці зауваження може бути їх коментар під час публічного захисту, тому вони жодним чином не ставлять під сумнів вагомість наукових здобутків автора.

Таким чином, дисертація Шульги Олександра Володимировича на тему: «Захист права на здорове довкілля у порядку адміністративного судочинства» є науковим дослідженням, яке виконане автором особисто, характеризується завершеністю та єдністю змісту, містить наукові результати, що мають наукову новизну, теоретичне та практичне значення та являють собою значний внесок у подальший розвиток науки адміністративного права і процесу та практики його застосування, а отже, заслуговує на позитивний відгук.

ВИСНОВОК

Дисертація «Захист права на здорове довкілля у порядку адміністративного судочинства» 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 та науки адміністративного процесу, тобто за своєю актуальністю, новизною постановки та вирішенням досліджених проблем, теоретичним рівнем та практичною значущістю відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого

Постановою Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 року № 567 (із змінами) а її автор – Шульга Олександр Володимирович – заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне прав та процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

доктор філософії у галузі права
доцент кафедри адміністративного,
фінансового та банківського права
Міжрегіональної Академії
управління персоналом



В.Ю. Чернишова