

*До спеціалізованої вченої ради Д 17.051.07
Запорізького національного університету*

ВІДГУК

офіційного опонента доктора юридичних наук, професора

Губанова Олега Олександровича

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**

Актуальність теми дисертаційного дослідження. Здійснення права людини на здорове довкілля, дотримання вимог екологічної безпеки, забезпечення належного процесу утилізації побутових та техногенних відходів в ХХІ столітті для всіх рівнів організації публічної влади стали гостро актуальними, пов'язані із посиленням взаємодії суспільства і природи, погіршенням якості природного та антропогенного середовищ, зменшенням доступності природних ресурсів та рядом інших причин. Вивчення природно-ресурсного потенціалу України, забезпечення ефективного його використання є національною основою розвитку держави. В Угоді про асоціацію між Україною та Європейським Союзом у 2014 році одним із пріоритетних напрямів реформування системи публічного управління визначено забезпечення безпеки навколишнього середовища для життя та здоров'я людини. Система гарантій реалізації та захисту права людини на безпечне довкілля пов'язується із впровадженням сукупності правових, організаційних, наукових, фінансових та інших заходів, спрямованих на досягнення сталого розвитку шляхом застосування адміністративних, економічних, інформаційно-контрольних механізмів публічного управління,

що набуває особливої актуальності як під час оголошеного воєнного стану, так і у повоєнні часи в Україні.

Запровадження електронних послуг у сфері охорони права особи на здорове довкілля стало рушійним поштовхом до позитивних результатів процесу подолання проявів корупції та сприянню врегулювання спорів у відповідній галузі суспільного життя. При цьому забезпечення ефективного механізму оскарження рішень, дій та бездіяльності органів публічної адміністрації у сфері забезпечення права людини на здорове довкілля є одним із завдань, що визначено чинним законодавством України для системи адміністративної юстиції, що обумовило актуальність проведення комплексних наукових досліджень дисертаційного та монографічного рівнів у відповідній сфері.

Актуалізація доцільності дослідження проблеми розгляду та врегулювання адміністративних спорів у сфері реалізації права людини на здорове довкілля пов'язується також і з прийняттям Закону України від 03.10.2017 р. № 2147-VIII, в результаті чого відбулося реформування адміністративно-процесуального законодавства. Таким чином, дисертаційна робота О.В. Шульги є спробою ґрунтовного аналізу проблем розгляду та вирішення адміністративних спорів у сфері захисту права людини на безпечне довкілля, при цьому основою дослідження стали наукові праці із загальної проблематики адміністративного права та процесу, а також дослідження з екології, теорії держави і права, конституційного та природоресурсного права України.

Проведене дослідження О.В. Шульгою на тему «Захист права на здорове довкілля у порядку адміністративного судочинства» кореспондується з низкою програмних документів, зокрема положеннями Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. Роботу виконано в межах Плану наукових досліджень Запорізького національного університету на 2020–2025 рр.

Дисертація також спрямована на досягнення цілей Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України від 25 серпня 2015 р. № 501/2015; Стратегії державної екологічної політики України на період до 2030 р., затвердженої Законом України від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII; Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр., схваленої Указом Президента України від 20 травня 2015 р. № 276/2015; Концепції розвитку електронної демократії в Україні, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 р. № 797-р, тощо.

З огляду на викладене, а також зважаючи на необхідність проведення комплексних монографічних наукових праць з досліджуваної проблематики в умовах оновлення адміністративно-процесуального права, тема дисертації О.В. Шульги є актуальною і своєчасною.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків та рекомендацій.

Загальний аналіз змісту дисертації свідчить про самостійність і цілісність проведеного дослідження, його актуальність і високий науковий рівень, теоретичне і практичне значення для вдосконалення правового регулювання процедури розгляду та вирішення адміністративних спорів у сфері захисту права людини на здорове довкілля, а також для проведення науково-дослідної і правотворчої діяльності та у навчальному процесі.

Дисертація О.В. Шульги характеризується системним підходом до предмета дослідження. Визначені в роботі задачі дослідження відповідають його загальній меті, яка полягає у визначенні сутності та особливостей розгляду та вирішення адміністративних спорів у сфері захисту права людини на здорове довкілля, формулювання науково-обґрунтованих пропозицій та рекомендацій щодо його удосконалення. Структура повністю відповідає меті і задачам дослідження, дозволяє послідовно розглянути всі проблеми, визначені автором.

Високий ступінь наукової обґрунтованості результатів виконаного дослідження, що в концентрованому вигляді знайшли відображення у сформульованих здобувачем наукових положеннях, висновках і рекомендаціях, забезпечено методологічним і теоретичним обґрунтуванням його вихідних положень; застосуванням комплексу наукових методів, адекватних об'єкту, предмету, меті і задачам дослідження; використанням сучасних досягнень юридичної науки та широкої джерельної бази дослідження; здійсненням апробації основних концептуальних ідей і положень дослідження. Вдалий вибір методів дослідження, аналіз і синтез наукової літератури, нормативно-правових актів та узагальнення отриманої інформації з метою дослідження адміністративно-правових засад забезпечення права людини на здорове довкілля в контексті українського державотворення, спрямованого на розбудову сервісної моделі системи суб'єктів публічної адміністрації, дозволили успішно розв'язати поставлені задачі.

Достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій дисертації підтверджується їх апробацією у відкритому друку, обговоренням на наукових конференціях, інших наукових заходах. Достовірність одержаних результатів підтверджується не тільки їх суто науковою значимістю, як певною системою здобутих дисертантом нових знань, що заповнюють деякі прогалини в адміністративно-процесуальному праві України, але й їх практичною витребуваністю на сучасному етапі, зокрема для вдосконалення чинного національного законодавства в тій його частині, що стосується розгляду та вирішення адміністративних спорів у сфері захисту права людини на безпечне довкілля. Проведена автором науково-дослідна робота є результатом його власних напрацювань, вдалою спробою визначення особливостей розгляду та вирішення адміністративних спорів у сфері захисту права людини на здорове довкілля в цілому, і зокрема – у порядку адміністративного судочинства.

Наукова новизна положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.

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.

Новизна дослідження полягає насамперед в постановці та актуалізації автором питання про необхідність теоретичного узагальнення та нового вирішення наукового завдання, що полягає у визначенні сутності права на безпечне довкілля як предмета адміністративного спору, окресленні процедур розгляду та врегулювання адміністративних спорів у сфері захисту права людини на здорове довкілля, її нормативного вирішення та практичної реалізації, формулюванні пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства в цій сфері, спрямованих на подолання проблем публічно-правових конфліктів в Україні.

Структурно дослідження починається з визначення **права на здорове довкілля в системі суб'єктивних публічних прав** (с. 26-38). Наведена авторська дефініція права на здорове 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 (с. 32-38). На підставі проведеного аналізу автор дійшов висновку, що суб'єктивним публічним екологічним правом особи є визначена чинним національним законодавством можливість участі особи в реалізації екологічної функції держави. Змістом визначеного права є задоволення соціального інтересу в запобіганні виникненню надзвичайних екологічних ситуацій, забезпечення раціонального

використання природних ресурсів, що своїм результатом має зростання рівня якості життя та здоров'я людини. Право на вільний доступ до інформації про стан довкілля, право об'єднуватися в громадські природоохоронні формування, одержання екологічної освіти тощо доцільно розглядати як види суб'єктивних екологічних прав.

Автором акцентовано, що актуальною проблемою є забезпечення права особи на здорове довкілля під час воєнного стану. Варто підкреслити, що у сучасному міжнародному праві захист права людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля та інших екологічних прав в умовах збройного конфлікту не врегульований (с. 36-38).

Дисертанту у підрозділі 1.2 визначено міжнародні та національні нормативні стандарти захисту права на здорове довкілля. Автором розподілено міжнародно-правові стандарти прав людини на: диспозитивні – держави мають право в своїх взаємних відносинах на основі міжнародного договору змінювати, доповнювати чи скасовувати певний стандарт або вводити замість його новий; імперативні – норми, які приймаються і визнаються міжнародним співтовариством держав у цілому і не допускають відхилення та можуть бути змінені виключно наступною нормою загального міжнародного права, яка має імперативний характер (с. 40).

Автором визначено, що до системи міжнародно-правових актів у сфері охорони довкілля також відноситься ряд угод та конвенцій, де деталізуються механізми реалізації вище зазначених концепцій. Зокрема, варто виділити Конвенцію про транскордонне забруднення повітря на великі відстані 1979 року, Всесвітня хартія природи 1982 року, Конвенція ООН з морського права 1982 року, Рамкова конвенція ООН зі зміни клімату 1992 року, Конвенція про охорону біологічного різноманіття 1992 року, Додатковий протокол I 1977 року до Женевських конвенцій про захист жертв війни 1949 року, угоди Світової Організації Торгівлі з питань забезпечення безпеки продуктів споживання. До міжнародних актів також віднесено: Конвенцію ООН по

боротьбі із засухою; Конвенцію з біорізноманіття; Рамкову конвенцію з охорони та збалансованого розвитку Карпат; Конвенцію про міжнародну торгівлю видами дикої фауни та флори, що перебувають під загрозою вимирання; Конвенцію про збереження мігруючих видів диких тварин (Боннська конвенція); Конвенцію з захисту Чорного моря від забруднення; Європейська ландшафтна конвенція; Конвенцію про охорону дикої флори та фауни, а також природного середовища в Європі (Бернська конвенція).

Встановленню **способів захисту права особи на здорове довкілля** присвячено підрозділ 1.3. Автором справедливо підкреслюється, що саме застосування конкретного способу захисту порушеного права і є результатом діяльності щодо захисту прав. Таким чином, під ефективним способом автором розуміється такий, що призводить до оптимальних результатів, наслідків, та має найбільший ефект. Саме тому оптимальний та ефективний спосіб захисту має забезпечити поновлення порушеного права, бути адекватним наявним обставинам (с. 67).

У підрозділі 1.4 здійснено характеристику практики Європейського Суду з прав людини як юридичної основи захисту права на здорове довкілля в порядку адміністративного судочинства (с. 87-100). Автором зроблено висновок, що екологічні права розглядаються опосередковано, фактично шляхом тлумачення Конвенції Європейським судом з прав людини, забезпечуючи обмежений захист через вже визнані права людини. Наприклад, ЄСПЛ розширив право на життя, гарантоване статтею 2, включивши право на захист від ризику, що виникає внаслідок небезпечної промислової діяльності. Автором наголошується, що аналогічним є підхід, що право на приватне та сімейне життя, закріплене в статті 8, включає право на захист від серйозної шкоди довкіллю.

Достатньо ґрунтовним та таким, що заслуговує на увагу, є проведене дисертантом дослідження захисту права особи на здорове довкілля в порядку адміністративного судочинства з точки зору процесуального розсуду та

праксеології правозастосування (розділ 2). Починається розділ 2 із визначення поняття спорів, пов'язаних із захистом права на здорове довкілля, та здійсненням їх класифікації (с. 104-117). За функціональним змістом публічно-правові спори у сфері забезпечення права особи на здорове довкілля класифіковано на такі види: 1) позови, що пов'язані із захистом вимог національної екологічної безпеки; 2) спори, пов'язані зі здійсненням управління відходами; 3) спори, пов'язані зі здійсненням оцінювання впливу на довкілля; 4) спори, пов'язані з набуттям правовстановлюючих адміністративних актів на природні ресурси; 5) спори, пов'язані зі здійсненням дозвільно-ліцензійних адміністративних процедур; 6) спори, пов'язані із застосуванням заходів адміністративної відповідальності (с. 10 автореферату, с. 115-117 дисертації).

Встановлення у підрозділі 2.2 **суб'єктного складу спорів, пов'язаних із захистом права на здорове довкілля, дозволило** зробити висновок, що реалізація процесуальної правосуб'єктності органів місцевого самоврядування має спрямовуватися на забезпечення інтересів громади шляхом встановлення для них права звернення до адміністративного суду з позовом до іншого органу публічної влади (постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 16 травня 2018 р. у справі № 806/1592/16, де предметом оскарження були дії Кабінету Міністрів України щодо розподілу публічних ресурсів в інтересах окремої територіальної громади).

Практичну цінність має зосередження дослідницької уваги Олександра Володимировича у підрозділі 2.3 на визначенні меж процесуального розсуду адміністративного суду у врегулюванні спорів, пов'язаних із захистом права на здорове довкілля. Автором обґрунтовано, що застосування процесуального розсуду та встановлення його меж пов'язується з реалізацією принципів адміністративного судочинства, оцінюванням юридичних і фактичних обставин справи, установленням обсягу дискреційних

повноважень суду та внутрішнім переконанням судді в наявності підстав для обґрунтування рішення у справі на засадах комплексності, доведеності і процесуальної доцільності. У підрозділі 2.4 «Принципи забезпечення адміністративними судами захисту права на здорове довкілля» автором встановлено, що принцип нормативної визначеності у врегулюванні справ у сфері захисту права особи на здорове довкілля має бути охарактеризований як чіткий і зрозумілий виклад змісту судового рішення, що має ознаки досягнення вимог безспірності врегулювання спірних правовідносин та повинен відповідати вимогам розумності (рішення Європейського суду з прав людини у справі «Брумареску проти Румунії» (№ 28342/95, п. 61, ECHR 1999-VI)), що взаємопов'язано з дотриманням принципу *res judicata*.

Завершується дисертація О.В. Шульги обґрунтуванням перспектив вдосконалення захисту права на здорове довкілля у порядку адміністративного судочинства. Зокрема, дисертантом акцентовано на 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.

Не менш важливими для удосконалення процедури розгляду та вирішення адміністративних спорів у сфері захисту права людини на здорове довкілля є й інші висновки, зроблені автором дисертації.

Практичне значення одержаних результатів дослідження.

Отримані результати можуть бути використані у науково-дослідній сфері, правотворчості, правозастосовчій діяльності, навчальному процесі. Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес та можуть бути використані в таких напрямках:

- науково-дослідній діяльності – для подальших наукових досліджень із захисту права особи на здорове довкілля в порядку адміністративного судочинства;

- 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;

- правозастосовній діяльності – для вдосконалення діяльності суб'єктів владних повноважень із захисту права особи на здорове довкілля в порядку адміністративного судочинства;

- 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.

Повнота викладання наукових положень, висновків та рекомендацій в опублікованих працях.

Основні положення роботи знайшли відображення в 4 наукових статтях, з яких 3 статті опубліковані у виданнях, що визнані як фахові з юридичних наук, та 1 стаття – у зарубіжному науковому виданні, а також у 3 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Вивчення дисертаційної роботи та її автореферату дає підстави для твердження про ідентичність їх змісту та основних положень. Оформлення дисертації зауважень не викликає.

Зауваження та дискусійні положення.

Разом з тим, визнаючи загалом високий теоретичний рівень дисертації О.В. Шульги, її значне практичне значення, варто зазначити, що це не виключає можливості критично підійти до окремих позицій, висловлених здобувачем у роботі, зупинитися на деяких конкретних зауваженнях і побажаннях.

1. Здійснена автором у підрозділі 2.1 класифікація спорів у сфері захисту права особи на здорове довкілля автором передбачає, що предметом оскарження є такі вимоги, як: недотримання адміністративних процедур надання спеціальних дозволів (ліцензій) на здійснення природокористування; недотримання процедури здійснення оцінки впливу на довкілля; недотримання вимог реалізації стадій розгляду та вирішення справи про адміністративне правопорушення, в тому числі на етапі складання протоколу про адміністративне правопорушення за відсутності його складу. При цьому до такої класифікації не віднесено таку категорії спорів, як публічно-правовий спір, де заподіюється шкода екологічним інтересам особи внаслідок недотримання суб'єктом владних повноважень встановленої адміністративної процедури розробки та прийняття управлінських рішень.

2. Доволі фрагментарну увагу автором приділено проблематиці врегулювання спорів, пов'язаних із використанням природних ресурсів як різновиду публічного майна. Необхідно підкреслити, що в наукових дискусіях наявним є підхід із віднесення природних ресурсів загальнодержавного значення до різновидів публічного майна. Зокрема, такий підхід обґрунтовується у докторських дисертаціях Наталії Володимирівни Коваленко на тему «Адміністративно-правові режими» (2017 р.), Наталії Юріївни Задираки на тему «Інститут публічного майна в системі адміністративного права України: теорія формування та практика реалізації» (2020 р.) та ін.. Отже, з точки зору практичної цінності та задля підвищення правової ефективності здійсненого О.В. Шульгою дослідження необхідно було б приділити виробленню авторського підходу до встановлення змісту поняття «публічне майно» та встановленню в його структурі природних ресурсів загальнодержавного значення.

3. Автором порушується питання співвідношення принципів та стандартів захисту права особи на здорове довкілля, при цьому визначається необхідність запровадження таких принципів, як принцип належності та

реальності заходів впливу для їх фактичного і юридичного виконання, принцип процесуальної доцільності (підрозділ 2.5). В цілому погоджуючись із своєчасністю такої авторської пропозиції, що обґрунтовується в тому числі результатами судової практики Європейського Суду з прав людини, проте, процедура її реалізації О.В. Шульгою встановлюється фрагментарно, а відтак знижується рівень практичної цінності такої наукової ідеї.

4. Автором обґрунтовується ідея запровадження до національної правової системи категорії «право на здорове довкілля», що є відмінним від наявного концепту встановлення стандартів його безпечності та відповідності рівню забруднення довкілля. Розуміючи прогресивність такого авторського підходу, необхідно акцентувати увагу на його певній передчасності для розвитку національного законодавства України. Крім того доцільність розгляду таких дискусійних питань саме в межах науки адміністративного права та процесу виявляється дещо спірною, та має вирішуватися в межах теоретико-правових та конституційно-правових досліджень.

Наведені спірні положення і висловлені зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку дисертації, яка носить самостійний і творчий характер, має наукову і практичну цінність. Наявність дискусійних питань, насамперед, характеризує складність і актуальність досліджуваної теми та власний підхід до її розгляду дисертантом. В дослідженні автору вдалося досягти його мети.

Усе викладене дає підставу для висновку про те, що дисертаційне дослідження Шульги Олександра Володимирович на тему «Захист права на здорове довкілля у порядку адміністративного судочинства» є завершеною науковою працею. Враховуючи досягнення автором мети та задач дослідження, в якому отримані нові науково обґрунтовані результати щодо розкриття сутності права на здорове довкілля як предмету адміністративного спору, беручи до увагу те, що в роботі наведено висновки, які сприятимуть

вдосконаленню чинного адміністративно-процесуального законодавства, то необхідно констатувати наявність підстав для визнання відповідності дисертації О.В. Шульги Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 року № 567 (із змінами), та присудження її авторові наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

доктор юридичних наук, професор,
доцент кафедри службового та медичного права
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка



О.О. Губанов

