

В І Д Г У К

офіційного опонента доктора юридичних наук, професора Легези Євгена Олександровича на дисертаційне дослідження Буцьких Дмитра Олександровича на тему «Адміністративно-правова охорона водних ресурсів України», поданої на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» галузі знань 08 «Право» у разовій спеціалізованій вченій раді

Актуальність обраної теми

Розвиток суспільства і держави завжди були пов'язані із водою, яка була і є основним засобом для існування людини і джерелом багатства кожного суспільства. Вода є невід'ємним та надважливим елементом, що сполучає всі складові екосистеми і впливаючи на неї, здійснюється вплив і на все довкілля. Саме тому Водного кодексу України у статті 95 проголошує те, що усі води (водні об'єкти) підлягають охороні від забруднення, засмічення, вичерпання та інших дій, які можуть погіршити умови водопостачання, завдавати шкоди здоров'ю людей. Нажаль, екологічний стан України і ситуація, яка склалася у сфері використання вод постійно погіршується. Якість водних ресурсів знижується і наближається до катастрофічних показників. Певна обмеженість у водних ресурсах в Україні вимагає втілення таких засад управління, комплексного використання та охорони вод, які б відповідали сучасним вимогам, що постають перед країнами Європи. Саме тому питання охорони водних ресурсів набуває актуальності. Пов'язано це із цілою низкою проблемних моментів, що виникають у сфері діяльності суб'єктів адміністративно-правової охорони водних ресурсів. По-перше, відсутність належного нормативно-правового врегулювання адміністративно-правових заходів охорони вод та відтворення водних ресурсів породжує чисельні неузгодженості з нормами раніше прийнятих нормативно-правових актів, а в деяких випадках і прогалини в законодавстві,

що негативно позначається на правозастосовній діяльності уповноважених водоохоронних органів; по-друге, впроваджуються нові методи роботи в діяльності суб'єктів адміністративно-правової охорони водних ресурсів, які не мають належного методично-практичного забезпечення у вигляді роз'яснень, узагальнень правозастосовної практики, що породжує проблеми пов'язані з їх реалізацією, по-третє, наявність потреби вдосконалення форм і методів охорони водних ресурсів, насамперед в умовах воєнного стану, пов'язаного із збройною агресією РФ проти України. І цей перелік не є вичерпним. У зв'язку з чим, зазначені аспекти обумовлюють необхідність проведення ґрунтовних наукових досліджень адміністративно-правових засад діяльності суб'єктів охорони навколишнього природного середовища, метою яких повинно стати вироблення дієвих заходів як правового, так і організаційного характеру, спрямованих на підвищення ефективності адміністративно-правової охорони водних ресурсів у сучасних умовах.

Виходячи з цього, тема рецензованого наукового дослідження Д.О. Буцьких є цілком актуальною і своєчасною з огляду на потреби адміністративно-правової науки та практики діяльності суб'єктів адміністративно-правової охорони водних ресурсів.

Про актуальність теми дисертації Д.О. Буцьких свідчить також її відповідність виконанню положень Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2021–2025 роки, затвердженої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 26 березня 2021 р. № 12-21 та загальноуніверситетської наукової теми «Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування». Проблематика дисертації постає також з положень Указів Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» від 30 вересня 2019 р. № 722, «Про Національну стратегію у сфері прав людини» від 24 березня 2021 року № 119/2021, «Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки» від 27 вересня 2021 року № 487/2021, Закону України від 28

лютого 2019 року «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року», постанов Кабінету Міністрів України «Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року» від 3 березня 2021 р. № 179, «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 рр.» від 5 серпня 2020 р. № 695, розпорядження Кабінету Міністрів України від 9 грудня 2022 р. № 1134-р «Про схвалення Водної стратегії України на період до 2050 року».

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків та рекомендацій, які сформульовані у дисертації

Сформульовані в дисертації наукові положення, висновки і рекомендації є достатньо обґрунтованими з точки зору логіки та методології наукового дослідження. Їх отриманню передувала значна робота з аналізу наукових джерел, в яких висвітлюються питання дослідження адміністративно-правових засад охорони навколишнього природного середовища, у тому числі й водних ресурсів.

Використовуючи порівняльно-правовий, логіко-семантичний, формально-юридичний метод, методи аналізу та синтезу, класифікації та групування, метод моделювання, індуктивний та дедуктивний методи, а також соціологічні прийоми отримання інформації: аналіз документів, статистичні аналізи проведено теоретичне узагальнення наукових розробок і позицій провідних вчених, що дозволило здобувачеві сформулювати низку важливих наукових положень, висновків та рекомендацій.

Високий ступінь вірогідності та наукової обґрунтованості результатів виконаного дослідження забезпечено опрацюванням значного обсягу використаних джерел – 224 найменувань (с. 195-219).

Комплексність і системність дослідження зазначеної проблематики демонструє структура дисертації Д.О. Буцьких. Так, автор, розглядаючи у першому розділі теоретичні засади адміністративно-правової охорони водних

ресурсів України, визначає стан дослідження наявної проблематики охорони довкілля в сучасній науці, в результаті чого з'ясовано, що безпеку водних ресурсів необхідно розглядати як невід'ємну складову екологічної безпеки держави та такий стан водно-ресурсної сфери країни, ключові параметри якого здатні задовольнити потреби населення та економіки в необхідних ресурсах і відповідати системі національних пріоритетів у координатах екологічних інтересів та загроз, основними з яких визнано: високий рівень водоемності і забруднення, зношеність устаткування в системах водопостачання та водовідведення, недостатня енергозабезпеченість їх функціонування, а також обмежена природна водозабезпеченість територій, де розміщені найбільші споживачі води; досліджує поняття, сутність, значення та особливості адміністративно-правової охорони водних ресурсів, в результаті чого пропонує авторську дефініцію та авторське бачення щодо системи елементів, що їх визначають, а також схарактеризовує нормативно-правові засади охорони водних ресурсів. Другий розділ присвячено дослідженню особливостей організаційно-правового механізму охорони водних ресурсів та його інституційних засад, в результаті чого окреслено суб'єктів охорони, їх компетенцію та взаємодію. І вже у третьому розділі дисертантом здійснюється ґрунтовне дослідження організаційних засад здійснення публічного контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів, проводиться виокремлення проблемних моментів правозастосовної практики та напрацювання заходів щодо їх вирішення. З огляду на це, рецензоване наукове дослідження є логічним і таким, що відповідає меті та завданням, а його цілісність забезпечується належним структуруванням матеріалу.

Про обґрунтованість та достовірність основних результатів дисертаційної роботи свідчить також рівень їх практичного впровадження у наукову діяльність та навчальний процес.

Основні наукові положення і висновки рецензованої дисертаційної роботи відображено у десяти наукових публікаціях, чотири з яких

опубліковані у наукових фахових виданнях України, одна – у зарубіжному науковому виданні, а також у п'яти тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Кількість, обсяг та зміст друкованих праць відповідають вимогам МОН України щодо публікацій основного змісту дисертації на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» галузі знань 08 «Право» і надають авторові право публічного захисту дисертації.

Достовірність і наукова новизна одержаних результатів

Ознайомлення зі змістом дисертаційної роботи, основними публікаціями дозволяє визнати, що достовірність її результатів не викликає сумніву. Наукова новизна одержаних результатів дисертаційної роботи визначається тим, що вона є одним із перших у вітчизняній науці адміністративного права комплексних досліджень адміністративно-правової охорони водних ресурсів України. В роботі теоретично обґрунтовуються та переконливо підтверджуються емпіричними даними висновки, рекомендації та положення, які відрізняються новизною та перспективністю. Значну частину результатів дослідження одержано вперше, окремі положення набули подальшого розвитку та удосконалення.

Погоджуючись у цілому з усіма, визначеними автором науковими положеннями, висновками та пропозиціями, вважаємо за необхідне акцентувати увагу на деяких з них.

Заслуговує на схвалення та підтримку запропоновані авторські визначення ряду понять, зокрема, «адміністративно-правова охорона водних ресурсів» (с. 56), «безпека водних ресурсів» (с. 79), «контроль за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів» (с. 154), «виробничий контроль за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів» (с. 156).

Переконливою є позиція автора щодо доцільності прийняти Положення

про публічний контроль за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів, в якому мають знайти відображення положення щодо поняття, принципів, завдань, суб'єктів, напрямів, форм і методів здійснення контролю за додержанням усіма юридичними та фізичними особами вимог водного законодавства, оформлення результатів контрольних заходів тощо (с. 192).

В ході дослідження інституційних засад діяльності суб'єктів адміністративно-правової охорони водних ресурсів автор обґрунтовує доцільність розробки та прийняття Порядку координації та взаємодії суб'єктів правової охорони водних ресурсів, що має стати важливим нормативно-правовим актом не лише з питань обміну інформацією між зацікавленими органами щодо запобігання виникненню та реагування на надзвичайні ситуації, пов'язані з водними ресурсами, але й визначення напрямів, рівнів, форм і методів їх координації та взаємодії, забезпечення реалізації аналітичних заходів, спрямованих як на покращення цього процесу, так і вироблення превентивних заходів на перспективу.

Глибоко аналізуючи наукові напрацювання сучасних представників юридичної науки у підрозділі 2.3 Д.О. Буцьких сформулював власну позицію щодо характеристики заходи інформаційного забезпечення процесу публічного адміністрування названою сферою, під якими запропоновано розуміти комплекс різних видів різноманітної інформації (технічної, технологічної, економічної, екологічної, соціальної, природно-географічної тощо), що характеризує стан водних об'єктів, використання вод, відновлення вод, охорону вод, результати управлінської діяльності, інструменти і механізми (технології) збирання первинної інформації, її обробки, систематизації, збереження, пошуку, актуалізації і поширення (с. 140).

Окремо слід зупинитися на важливості для удосконалення адміністративно-правових засад діяльності суб'єктів охорони водних ресурсів сформульованих автором пропозицій щодо внесення змін та доповнень до нормативно-правових актів України, зокрема до Водного

кодексу України, Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», Кодексу України про адміністративні правопорушення та низки підзаконних нормативно-правових актів, які безсумнівно мають право на існування.

Отже, сформульовані в роботі положення мають авторський характер та репрезентують індивідуальне бачення механізму правової охорони водних ресурсів в умовах сьогодення. На мій погляд, вони можуть слугувати плідним підґрунтям для подальших досліджень, присвячених тематиці охорони навколишнього природного середовища засобами адміністративного права.

Висновки і рекомендації дисертації характеризуються високим рівнем достовірності. Про це свідчать позитивні відгуки авторитетних вчених-адміністративістів; успішна апробація на кафедральних заходах, науково-практичних конференціях.

Загалом, викладене свідчить про такі позитивні риси рецензованої дисертаційної роботи, як актуальність, наукова новизна, практична значущість, методологічна обґрунтованість та доступність для сприйняття. Робота Д.О. Буцьких є завершеною працею, в якій отримані нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності вирішують конкретне наукове завдання, яке полягає в комплексному дослідженні адміністративно-правових засад охорони водних ресурсів в Україні, що є важливим як для науки, так і практичної діяльності.

Дисертація виконана українською мовою. Матеріал викладається чітко, послідовно, юридично грамотно, з використанням наукового стилю. Дослідження повною мірою відповідає спеціальності 081 «Право».

Дисертацію оформлено відповідно до вимог, встановлених чинним законодавством.

В ході вивчення матеріалів дисертаційного дослідження Д.О. Буцьких не виявлено фактів порушення академічної доброчесності. Дисертант коректний у здійсненні наукової полеміки, у рецензованій роботі наведені

посилання на джерела інформації – ідеї, твердження, відомості, розробки, які згадані у тексті дисертаційного дослідження.

Дискусійні положення та зауваження до змісту дисертації

Поряд із зазначеними позитивними моментами у рецензованому дослідженні, як і в будь-якій по-справжньому творчій праці, в роботі Д.О. Буцьких містяться деякі дискусійні положення та положення, які потребують уточнення, а отже загальна позитивна оцінка дисертації не виключає певних зауважень і побажань, які носять рекомендаційний характер і можуть бути використані автором у подальших наукових дослідженнях.

1. Підтримуючи обґрунтування доцільності прийняття окремого Закону України «Про охорону вод (водних об'єктів)», який мав би стати базисом в організації водоохоронних заходів та забезпеченні уповноваженими суб'єктами охорони вод від забруднення, засмічення і вичерпання, вважаємо за доцільним було б авторові запропонувати проєкт названого нормативно-правового акту, а не обмежуватися лише підкресленням його важливості для правозастосовної практики.

2. В підрозділі 2.3 автором підкреслено важливість застосування під час адміністративно-правової охорони водних ресурсів такого засобу профілактичної спрямованості як оцінка впливу на довкілля, яка у 2017 році прийшла на зміну застосовуваної тривалий час екологічної експертизи. Водночас дисертантом не наводиться, в чому саме полягає специфіка цього правового засобу та які характерні особливості, що позитивно відрізняють його від екологічної експертизи.

3. У дослідженні здобувач замало уваги приділив громадському управлінню як важливому елементу інституційної складової адміністративно-правової охорони водних ресурсів (п. 2.2). Помилковість виділення лише державного управління цією сферою обмежила можливості дисертанта виробити дієві шляхи через залучення громадськості до участі у

розв'язанні екологічних проблем, підвищення ефективності роботи громадських інспекторів з охорони довкілля. Висновки здобувача стосовно ролі та значення такого виду управління у досліджуваній сфері вбачаються досить розмитими і не розкривають всю його повноту, багатоаспектність та призначення у загальнодержавному механізмі організаційно-правової охорони водних ресурсів. Відтак, додатково хотілося б отримати уточнення від здобувача при публічному захисті його дисертації, у чому ж саме полягає виключна важливість громадського управління водними ресурсами та надання екосистемних послуг, пов'язаних з використанням водних об'єктів, та їх відповідної охорони.

4. Виділяючи серед особливостей адміністративної відповідальності за порушення законодавства щодо охорони водних ресурсів невизначеність у питанні притягнення до цього різновиду відповідальності юридичних осіб та застосування до суб'єктів господарювання за порушення водоохоронного законодавства адміністративно-господарських санкцій, автор підтримує необхідність розширення кола суб'єктів адміністративної відповідальності за рахунок юридичних осіб, проте не наводить підстави, порядок та суб'єктів накладення такого виду санкцій за порушення законодавства у сфері охорони водних ресурсів.

5. У підрозділі 3.2 дисертації автор звертає увагу на те, що характерною особливістю адміністративних правопорушень у сфері охорони водних ресурсів є те, що вони, крім КУпАП, відображені також у Водному кодексі України, що аж ніяк не сприяє однозначному трактуванню тих чи інших складів правопорушень, а навпаки, ускладнює застосування адміністративної відповідальності. Не зрозуміло, в чому саме виникають протиріччя між зазначеними нормативними актами.

Висловлені зауваження і побажання не применшують загальної високої оцінки рівня виконання дисертаційної роботи, її теоретичної цінності та практичної значущості, а перелічені дискусійні положення складають підґрунтя для подальших досліджень та продовження роботи щодо

удосконалення наукової думки, підтверджують творчий характер праці, яка добре підготовлена і належним чином оформлена.

ВИСНОВОК

Дисертація Буцьких Дмитра Олександровича на тему «Адміністративно-правова охорона водних ресурсів України», подана на здобуття ступеня доктора філософії є самостійною завершеною науково-дослідною працею, в якій отримані нові, науково обґрунтовані результати, що вирішують важливе для науки адміністративного права та водоохоронної практики завдання.

Дисертація відповідає спеціальності 081 «Право», вимогам, що пред'являються до такого різновиду наукових робіт у Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 р. № 44, вимогам оформлення дисертацій, затвердженим наказом Міністерства освіти і науки України від 12 січня 2017 року № 40 (із змінами, внесеними наказом Міністерства освіти і науки України від 31 травня 2019 року № 759), а її автор – Буцьких Дмитро Олександрович – заслуговує на присудження ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право».

Офіційний опонент -
професор кафедри публічного
та приватного права
Університету митної справи та фінансів
доктор юридичних наук, професор

Підпис
всьогої секретар
Університету митної
справи та фінансів



Євген ЛЕГЕЗА

П. Брус