

До спеціалізованої вченої ради Д 41.086.04

Національного університету

«Одеська юридична академія»

м. Одеса, Фонтанська дорога, 23

## В І Д Г У К

офіційного опонента **Бугери Сергія Івановича**, доктора юридичних наук, старшого наукового співробітника, директора Національного наукового центру «Інститут бджільництва імені П.І. Прокоповича» НААН на дисертаційну роботу **ГАВРИШ Наталі Степанівни «Правовий режим ґрунтів в Україні»**, подану на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.06 – земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право. Юридичні науки.

Обсяг – 437 с.

Дисертація Н.С. Гавриш за обраною темою є актуальною з огляду на наступне: по-перше, сучасний стан використання земель з верхнім родючим шаром ґрунту як головного засобу виробництва у сільському і лісовому господарстві близький до критичного; по-друге, інтенсивне використання ґрунтів супроводжується їх деградацією на значних територіях; по-третє, науково-правові питання правового режиму земель залишаються недостатньо розробленими у доктринах земельного, аграрного, екологічного права; по-четверте, недосконалим залишається законодавче забезпечення правового режиму ґрунтів.

Дисертація є логічним продовженням розпочатих авторкою більше 20-ти років тому наукових досліджень у сфері юридичної відповідальності за засмічення і забруднення ґрунтів. Дисертаційна робота не відтворює і не повторює висновків, положень раніше проведених наукових досліджень у захищеній у 2001 році кандидатській дисертації «Відповідальність за забруднення та засмічення ґрунтів в Україні», а розвиває висловлені наукові ідеї, погляди, положення, сформульовані поняття щодо розуміння юридичної природи ґрунту в структурі земельних та

екологічних правовідносин на нових принципових засадах. Тому, порівняно з попередніми науковими результатами авторки дисертації, рецензовану роботу можна розцінювати як системне поглиблене дослідження методологічних, теоретичних, конституційних основ правового режиму ґрунтів крізь призму правового регулювання суспільних відносин у сфері здійснення права власності на ґрунти, використання, відтворення і охорони ґрунтів, інституційно-функціонального забезпечення правового режиму ґрунтів в сучасних умовах. Відтак дисертація є авторською науковою працею у теорії земельного, природоресурсного, екологічного права України, у якій вперше на рівні наукової концепції міжгалузевого (комплексного) правового інституту раціонального використання, відтворення та охорони ґрунтів досліджено актуальні методологічні, філософські, теоретичні проблеми правового режиму ґрунтів, на підставі чого обґрунтовано нові науково-теоретичні положення і практичні пропозиції щодо правового регулювання та законодавчого забезпечення права власності на ґрунти, використання, відтворення і охорони ґрунтів в системі земельного, аграрного, природоресурсного і екологічного права України.

Дисертацію виконано відповідно до плану дослідницької роботи кафедри аграрного, земельного та екологічного права «Правове забезпечення сталого розвитку земельних та екологічних відносин у південному регіоні України на 2011-2015 роки» як складову плану науково-дослідної роботи НУ «Одеська юридична академія» з комплексної теми «Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку української державності та права на 2011-2015 роки (№ДР 0110U000671), а також у межах комплексної університетської теми «Стратегія інтеграційного розвитку України: правовий та культурний вимір» на 2016-2020 роки (№.ДР 0116U001842). Аналіз змісту дисертації свідчить про те, що тема роботи має безпосередній зв'язок з науковими державними програмами щодо реалізації основних напрямів державної земельної, аграрної, екологічної політики, забезпечення раціонального використання та охорони ґрунтів, екологічної безпеки, сталого розвитку українського суспільства, адаптації екологічного законодавства України до права Європейського Союзу та інших програм, схвалених Верховною

Радою України, у яких передбачається реалізація основних напрямків земельної, аграрної, екологічної, правової політики щодо правових проблем використання та охорони ґрунтів у сучасних умовах.

Наукова обґрунтованість викладених дисертантом теоретичних положень, зроблених висновків і рекомендацій досягнута шляхом обрання авторкою відповідних методів наукового дослідження, ретельного опрацювання монографічної літератури, як вітчизняної, так і зарубіжної, періодичних видань, науково-теоретичного аналізу і офіційного тлумачення нормативних джерел України, використання і наукового аналізу матеріалів з практики використання, відтворення, охорони ґрунтів у різних регіонах України

Достовірність сформульованих у дисертації положень зумовлена поставленою метою, визначеними завданнями наукового пошуку, прийнятими для проведення такого дослідження планом роботи, яким охоплено основні аспекти наукової проблеми: методологічні, філософські, економічні, теоретичні, конституційні і законодавчі основи правового режиму ґрунтів; концептуальні підходи до визначення юридичної природи ґрунтів як об'єкта земельних, природо-ресурсних, екологічних, та інших правовідносин; формування міжгалузевого правового інституту раціонального використання, відтворення та охорони ґрунтів в сучасній галузевій правовій системі України; інституційно-функціональне забезпечення правового режиму ґрунтів; перспективи правового регулювання суспільних відносин у сфері використання, відтворення і охорони ґрунтів в Україні.

Дисертаційна робота Н.С. Гавриш в межах поставленої мети та завдань є самостійним, комплексним і завершеним науковим дослідженням, проведеним з доктринальних позицій земельного, природоресурсного, екологічного права України, у якому шляхом формулювання нових та вдосконалення існуючих правових конструкцій, понять та категорій одержані нові теоретичні і практичні результати, що в сукупності є суттєвими для розвитку науки земельного і екологічного права України в сучасних процесах глобалізації та необхідності забезпечення сталого розвитку, екологічної безпеки, реалізації права на безпечне

для життя і здоров'я довкілля. Важливими є доробки дисертантки й для розвитку національного земельного, екологічного, природоресурсного, законодавства, удосконалення і поліпшення практики застосування норм чинного законодавства з питань правового режиму ґрунтів.

Найбільш вагомими результатами, отриманими дисертанткою, та ступінь їх наукової новизни полягають у наступному:

Дисертація Н.С. Гавриш є першою в Україні всебічним і комплексним дослідженням методологічних, науково-теоретичних і конституційних основ правового режиму ґрунтів як самостійного об'єкта права власності, використання, відтворення і охорони в Україні, на основі чого обґрунтовано наукову концепцію міжгалузевого правового регулювання суспільних відносин у сфері використання, відтворення і охорони ґрунтів на нових принципових підходах до розуміння юридичної природи ґрунтів в структурі земельних і екологічних правовідносин.

Виходячи з визначених у дисертації специфічних рис ґрунту як об'єкта природи та різновиду природних ресурсів, враховуючи особливості сучасних земельних, природо-ресурсних, екологічних правовідносин у дисертації по-новому визначається поняття ґрунту не лише як об'єкта екологічних правовідносин, а як самостійного об'єкта земельних, природоресурсних, екологічних правовідносин власності, користування, відтворення і охорони на всіх категоріях земель, вкритих ґрунтом як цінністю особливого роду з його природною якісною властивістю родючості, незамінності у сільському та лісовому господарстві, і здатністю постійно поліпшуватися і відновлюватися.

У дисертації вперше доводиться, що запропонована міжгалузева концепція правового режиму ґрунтів має базуватися на правових принципах раціонального використання, відтворення та охорони ґрунтів: цілісності ґрунтового покриву, невіддільності ґрунтового покриву від земельних ділянок будь-яких категорій земель, єдності сільськогосподарської і консервативної охорони ґрунтів,

пріоритетності використання ґрунтової маси для відновлення та поліпшення родючості земель, в першу чергу земель сільськогосподарського призначення тощо.

Проведений науково – теоретичний аналіз чинного земельного та екологічного законодавства щодо правового режиму особливо цінних земель дозволив дисертантці зробити висновок про те, що у теорії земельного, природо-ресурсного, екологічного, аграрного права варто використовувати поняття «особливо цінні ґрунти», яке визначається у роботі як ґрунти з унікальними властивостями, щодо яких встановлено особливий режим правового охорони, наділені високою природною і потенційною родючістю і є незамінним при забезпечення продовольчої, екологічної, енергетичної і соціальної безпеки держави, і пропонується закріпити це поняття у законодавстві.

З огляду на зроблений у дисертації висновок про визнання ґрунтів самостійним об'єктом правовідносин у сфері використання, відтворення та охорони запропоновано розробити і прийняти закон України «Про ґрунти та їх родючість», у якому закріпити визначення «ґрунтовий фонд України», який визнати надбанням Українського народу, а також провести коригування законів України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про охорону земель», «Про державний контроль за використанням та охороною земель».

Як внесок у розвиток теорії земельного, природоресурсного, екологічного права можна розцінювати зроблені у дисертації авторські дефініції таких понять, як правовий режим ґрунтів, користування ґрунтами, відтворення, відновлення земель, збереження земель, поліпшення земель, охорона ґрунтів, просте відтворення родючості ґрунтів, розширене відтворення родючості ґрунту, які пропонується закріпити у ст. 2 ЗК України та законі України «Про охорону земель».

У дисертації обґрунтовано необхідність закріпити у ст. 1 ЗК України терміни «родючість», який позначає якісні характеристики, властивість, якій притаманні природні і набуті показники, та поняття «продуктивність», яке має економічний характер, ним позначається характер земель, що виражається кількістю вирощеної

продукції, а також доводиться необхідність фіксації рівня родючості ґрунтів у державному земельному кадастрі та використання таких даних у проведенні агрохімічної паспортизації, договірному регулюванні земельних відносин, відшкодуванні шкоди власникам землі і землекористувачам за шкоду, заподіяну зниженням родючості ґрунтів, їх забрудненням, псуванням, знищенням.

Наведений вище перелік позитивних сторін дисертаційної роботи не вичерпує всіх наукових положень, висновків, рекомендацій, які визначають наукову новизну дисертаційного дослідження Н.С. Гавриш.

Загалом можна зробити висновок, що поставлене перед собою завдання успішно вирішила. Дисертаційне дослідження має очевидну актуальність, вирізняється новизною, науковою і практичною цінністю.

Положення і висновки рецензованої дисертації мають значення для подальшого розвитку теорії земельного, природоресурсного та екологічного права в Україні. Практичне значення висновків дисертації Н.С. Гавриш полягає у можливості їх використання у правотворчому процесі, правозастосуванні, науково-дослідній роботі, навчальному процесі, у діяльності центральних та місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування тощо.

Як зазначається у дисертації і авторефераті, результати дослідження пройшли апробацію і доповідалися на багатьох науково-практичних форумах міжнародного, національного, регіонального і місцевого рівня. Наукові ідеї, погляди, положення, висновки і рекомендації автора дисертації достатньо відображені двох одноосібних монографіях, авторефераті та у 20 статтях, опублікованих у національних фахових виданнях України, у 4-х статтях у закордонних фахових виданнях, у 6-ти наукових виданнях, у 20 працях, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації, у 13 працях, які додатково відображають наукові результати дисертації. Автореферат дисертації і публікації автора з достатньою повнотою відображають зміст дисертації.

В цілому позитивно оцінюючи дисертаційну роботу Н.С. Гавриш, не зі всіма її положеннями, висновками, рекомендаціями можна погодитися, окремі

твердження автора є спірними, не сприймаються однозначно так, як вважає автор, мають дискусійний характер або ж вимагають додаткової наукової аргументації.

Як зазначається у вступній частині дисертації вперше на прилюдний захист винесено авторське визначення поняття «правовий режим ґрунтів» як установлений правовими нормами можливий та необхідний порядок належної поведінки і діяльності землевласників, землекористувачів, включаючи й орендарів, користувачів надр, органів державної влади та місцевого самоврядування щодо ґрунтів (с.52).

При цьому з урахуванням проаналізованих дисертанткою наукових визначень поняття, змісту, ознак та класифікації правового режиму земель запропоновано класифікацію правового режиму ґрунтів за такими критеріями: предмет правового регулювання – конституційний, адміністративний, земельний; за юридичною природою – галузевий-земельно-правовий; за змістом – соціально-продуктивно-екологічний; за суб'єктами – землевласники, землекористувачі, органи державної влади та місцевого самоврядування; за функціями – особливого правового використання, відтворення та охорони; за рівнем нормативно-правових актів – національні, регіональні, муніципальні, локальні; за сферами використання – внутрішньодержавні і міжгалузеві; за способом регулювання – стимулюючий, обмежувальний(с.54-55). Не заперечуючи проти такої класифікації правового режиму ґрунтів, у дисертації варто було б подати коротку характеристику кожного з названих видів правового режиму ґрунтів, а також показати їх єдність і відмінність від правового режиму земель подібно до того, як це зроблено у дисертації щодо правового режиму землі як території і правового режиму ґрунтів.

Аналіз змісту першого розділу дисертації показує, що у роботі поняття «ґрунти» розглядається у різних аспектах – природному, соціальному, економічному, просторовому, і правовому, а саме, як: самостійний природний об'єкт і ресурс, як об'єкт права виняткової власності Українського народу, як основний засіб виробництва у сільському і лісовому господарствах, як об'єкт державного регулювання і управління, як об'єкт еколого-правової охорони і захисту шляхом забезпечення здійснення системи заходів з їх раціонального використання,

відтворення та охорони (с.52). При цьому авторка пропонує власне юридичне поняття « ґрунт» як важливий природно-сторичний органо-мінеральний компонент будь якої категорії земель, що є осередком найбільшої концентрації поживних речовин, основою життя та розвитку людства завдяки найціннішій своїй властивості – родючості, з огляду на це ґрунт виступає об'єктом права власності та користування, об'єктом державного регулювання, охорони і захисту (с. 74). Виходячи з такого розуміння цього поняття дисертантка стверджує, що за своєю значимістю ґрунти можуть виступати самостійним об'єктом екологічних, земельних, аграрних та природоресурсних правовідносин (с.75).

Такий науковий підхід до дослідження правового режиму ґрунтів та розуміння поняття ґрунту як юридичної категорії не викликає особливих заперечень з огляду на визначену мету і завдання дисертації.

Водночас ознайомлення із змістом наступних розділів роботи показує, що у дисертації недостатньо чітко проведено розмежування правового режиму ґрунтів як самостійного об'єкта правовідносин і правового режиму землі і земельних ділянок, як мають ґрунтовий покрив. Як відомо, за чинним земельним законодавством об'єктами земельних правовідносин визнаються земля, яка поділяється на категорії, та земельні ділянки, які мають бути сформовані відповідно до закону. Формування земельних ділянок означає не що інше, як їх індивідуалізацію не лише в натурі (на місцевості) шляхом визначення меж та інших ознак, а й присвоєння ділянкам кадастрових номерів, державну кадастрову реєстрацію, а також державну реєстрацію прав на такі ділянки. Відтак землі і земельні ділянки з родючим ґрунтом формуються на загальних засадах відповідно до категорії земель та форм власності – приватної, державної, комунальної, спільної, колективної. У цьому зв'язку додаткового пояснення потребують питання щодо того, у яких випадках ґрунти можна і необхідно визнавати самостійними об'єктами земельних, екологічних правовідносин, яким чином і за якими юридичними ознаками індивідуалізувати ґрунти як окремі об'єкти земельних правовідносин, який правовий режим матимуть земельні ділянки, на яких ґрунти мають окремий правовий режим, тобто не лише



окремо індивідуалізовані ґрунти як об'єкти права, а й належать тим чи іншим суб'єктам права власності чи користування, які мають бути підстави, умови і порядок набуття та припинення суб'єктивних прав на ґрунти як самостійні об'єкти на земельних ділянках різних категорій?

Без відповіді на ці та інші запитання правовий режим ґрунтів має розглядатись у органічному поєднанні з правовим режимом землі і земельних ділянок крізь призму законодавчого та інституційно – функціонального забезпечення використання, збереження, охорони, відтворення, захисту ґрунтів як живого організму і природної властивості землі, без чого життя на планеті Землі буде неможливим.

Вбачаються дискусійними і потребують додаткової аргументації зроблені у дисертації висновки і рекомендації щодо визнання і закріплення у Конституції України ґрунтів об'єктами виняткової власності Українського народу (с.52, 105), а також проголошення ґрунту основним національним надбанням Українського народу (с.105), оскільки реалізація таких висновків і пропозицій може змінити закріплену у ст.13, 14 Конституції України юридичну модель права власності на землю Українського народу і використання землі як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави з наслідками, які у дисертації не прогножуються.

Досліджуючи наукові підходи до визначення таких понять, як земля, земельні ділянки, ґрунти, а також конституційні положення норм ст.13 і 14 Основного закону, у дисертації зроблена спроба обґрунтувати висновок про те, що основним національним багатством мають визнаватися не земля, а ґрунти, які потребують особливої охорони з боку держави (с.61). При цьому дисертантка, крім аналізу праць інших вчених, використовує також зроблене автором цього відгуку визначення поняття землі як основного національного багатства як «розташовану над надрами в межах державних кордонів частину земної поверхні з родючим шаром ґрунту, який використовується для виробництва у сільському господарстві абсолютної і додаткової вартості, що має розподілятися між сільським

господарством, промисловістю і державою через приватну і суспільну форму власності за об'єктивним природним законом прогресивного економічного розвитку суспільства, що забезпечує збереження і підвищення родючості ґрунту, відновлення людської праці і розширене відтворення капіталу з метою забезпечення потреб та інтересів кожного громадянина і всього українського народу». На думку дисертантки таке визначення землі як основного національного багатства є надто перевантаженим.

Відтак постає запитання, що мається на увазі під «перевантаженням» визначення? Адже у наведеному визначенні йдеться про землю з родючим шаром ґрунту як об'єкт права власності Українського народу і основне національне багатство, про землі сільськогосподарського і лісогосподарського призначення як головний засіб виробництва, про збереження, відтворення і охорону не землі, а ґрунтів, про землю з ґрунтами як економічну основу прогресивного розвитку суспільства, про ґрунти як основу права на безпечне для життя і здоров'я людини довкілля, про ґрунти як основу продовольчої безпеки тощо. Чи не про те ж саме йдеться у сформульованому на с. 90 опонованій роботі визначенні ґрунту як об'єкта правового регулювання, відтворення та охорони?

На основі проведеного науково-теоретичного аналізу правового режиму ґрунтів у дисертації запропоновано розробити і прийняти закон «Про ґрунти та їх родючість», структура якого подається у дисертаційній роботі. Поділяючи намагання авторки дисертації сформувати необхідну законодавчу базу для нормативного забезпечення реалізації обґрунтованої у дисертації концепції правового режиму ґрунтів, вбачається, водночас, дискусійною назва і предмет закону в частині родючості ґрунтів, оскільки така властивість ґрунту, який пропонується у роботі розглядати як самостійний об'єкт земельних правовідносин, не може бути ще одним об'єктом правового регулювання суспільних відносин у сфері здійснення прав на землю, використання і охорони земель. Тому доцільно було б у назві закону обмежитись першою частиною, тобто назвати закон «Про ґрунти», або ж погодитись з доведеною ще у радянські часи пропозицією

В.Л. Мунтяна щодо необхідності розробки і прийняття закону «Про охорону ґрунтів», або ж розширити назву за наслідками проведеного дисертаційного дослідження і назвати закон «Про використання, відтворення, збереження і охорону ґрунтів в Україні».

У дисертації є й інші висновки, положення, твердження, ідеї автора щодо яких можна висловлювати критичні зауваження, заперечення, наводити аргументи щодо їх наукової цінності тощо.

Висловлені зауваження в певній мірі впливають на якість виконаної роботи, Разом з тим вони не знижують загальної позитивної оцінки і високого науково-теоретичного рівня проведеного дисертаційного дослідження як одного з перших в українській еколого-правовій доктрині самостійного завершеного дослідження питань правового режиму ґрунтів на основі Конституції України і це дає підстави зробити висновок, що Наталя Степанівна Гавриш, яка має ґрунтовні знання з питань методології, філософії, загальної теорії, теорії земельного, природо-ресурсного, екологічного, аграрного права, достатній професійний досвід у сфері правознавства, а також з викладання курсів і спецкурсів із земельного, природо-ресурсного, екологічного, аграрного права успішно вирішила поставлену наукову задачу, яка має певне теоретичне і практичне значення.

Резюмуючи висловлені у цьому відгуку позитивні наукові доробки дисертантки, а також критичні зауваження щодо окремих положень, висновків і рекомендацій дисертації, можна зробити висновок, що дисертація Н.С. Гавриш є самостійним завершеним науковим дослідженням, у якому авторка змогла вирішити нові теоретичні і практичні задачі щодо правового режиму ґрунтів в Україні.

Дисертаційна робота оформлена відповідно до встановлених вимог, для її тексту характерний формально-логічний спосіб викладання матеріалу. Робота відрізняється смисловою завершеністю, цілісністю та єдністю структури і змісту.

**Загальний висновок:** Дисертація ГАВРИШ Наталі Степанівни «Правовий режим ґрунтів в Україні» є комплексною, завершеною кваліфікаційною науковою працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані теоретичні й практичні результати щодо правового режиму ґрунтів в Україні, і які в сукупності можна оцінювати як вирішення важливого наукового завдання в українській науці екологічного, земельного, природоресурсного, аграрного права. Дисертація відповідає вимогам пунктів 9, 10, 12 та 13 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 567 від 24 липня 2013 р. (із наступними змінами), а її авторка – Гавриш Наталя Степанівна заслуговує присудження наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право».

**Офіційний опонент:**

доктор юридичних наук,  
старший науковий співробітник,  
директор Національного наукового  
центру «Інститут бджільництва  
імені П.І. Прокоповича» НААН



*С.І. Бугера*

Бугера С.І.

24 вересня 2018 року

*Лідия Бугера С.І. завідує  
заступник директора з  
наукової роботи*

*Лідия*

*В.М. Мельник*