ВІДЗИВ

офіційного опонента *Шульги М.В.* на дисертацію

Гавриш Наталі Степанівни

на тему *"Правовий режим ґрунтів в Україні"*, представлену на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.06 - земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право

Сьогодні науково-правові питання регулювання використання, відтворення та охорони ґрунтів є мало розробленими в Україні, проте дуже важливими, адже ґрунт, як компонент поверхні землі, є одним з найважливіших природних об'єктів, основним природним багатством, оскільки володіє унікальною властивістю – родючістю. Цінність ґрунтів визначається не тільки їх винятково важливим значенням для сільського господарства, а й важливою екологічною роллю, яку вони відіграють у житті всієї біосфери Землі. Проте інтенсивне використання ґрунтів України викликало розвиток процесів деградації. Біля третини орної території еродовано, втрачено 30 % органічної речовини, забруднено близько 20 % і підтоплено близько 12 % території, приблизно 40 % орних ґрунтів у підорному шарі переущільнено, помітно зменшуються запаси поживних речовин, негативні процеси спостерігаються на меліорованих ґрунтах.

Реалізація системи нормативного забезпечення охорони земель та якості ґрунтів, спрямованої на проведення єдиної державної політики за цим напрямом, надасть можливість впровадження ефективних заходів з раціонального їх використання, відтворення та охорони, збереження їхньої родючості, цільового використання, підвищення врожайності і якості вирощуваної сільськогосподарської продукції на них, що сприятиме виконанню відповідних вимог земле- та ґрунто- охоронного законодавства.

Реагуючи на незадовільний стан ґрунтового покриву, правова наука проводить активний пошук підходів, форм і механізмів вирішення проблеми раціонального використання, відтворення та охорона ґрунтів нормами права,

формуючи та пропонуючи законодавцю правові засоби їх вирішення.

На підставі викладеного можна дійти висновку, що питання наукового аналізу проблем правового забезпечення використання, відтворення, охорони та управління ґрунтовими ресурсами є надзвичайно актуальними з теоретичної та практичної точок зору, що зумовлює доцільність розгляду відповідної проблематики в рамках спеціального дослідження на рівні докторської дисертації.

Подана на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук дисертація Гавриш Наталі Степанівни на тему "Правовий режим ґрунтів в Україні" має надзвичайно важливе теоретичне і практичне значення з огляду на необхідність розробки теоретичних та практичних засад удосконалення правового механізму використання, відтворення та охорони ґрунтів шляхом проведення аналізу чинного законодавства, практики його застосування та виявлення недоліків правового забезпечення у зазначеній сфері.

Вищевикладене підкреслює актуальність теми проведеного дисертаційного дослідження, значущість якої підкреслює її зв'язок з нормами Конституції України, Закону України від 19 червня 2003 року № 963– IV "Про державний контроль за використанням та охороною земель", Закону України від 19 червня 2003 року № 962–IV "Про охорону земель", Закону України від 23 травня 2017 року № 2059–VIII "Про оцінку впливу на довкілля", Закону України від 21 квітня 2011 року № 3268–VI "Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року", Постановою Верховної Ради України від 05 березня 1998 р. № 188/98-ВР "Про основні напрями державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки", Указом Президента України від 14 лютого 2008 р. "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 січня 2008 року "Про стан виконання Указу Президента України від 21 листопада 2005 року № 1643 "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 червня 2005 року "Про стан додержання

вимог законодавства та заходи щодо підвищення ефективності державної політики у сфері регулювання земельних відносин, використання та охорони земель", а дисертаційне дослідження здійснювалось у межах виконання плану науково-дослідницької роботи кафедри аграрного, земельного та екологічного права Національного університету "Одеська юридична академія" "Правове забезпечення сталого розвитку земельних та екологічних відносин у південному регіоні України" на 2011 – 2015 роки як складової плану науково-дослідної роботи Національного університету "Одеська юридична академія" "Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку української державності та права" на 2011 – 2015 роки (державний реєстраційний номер 0110U000671), а також плану науково-дослідної роботи кафедри аграрного, земельного та екологічного права Національного університету "Одеська юридична академія" "Стратегія еволюції аграрних, земельних та екологічних правовідносин у контексті інтеграційного розвитку" на 2016 – 2020 рр. як складової плану науково-дослідної роботи у межах комплексної теми Національного університету "Одеська юридична академія" "Стратегія інтеграційного розвитку України: правовий та культурний вимір" на 2016 – 2020 рр., затвердженої рішенням Вченої ради (державний реєстраційний номер 0116U01842).

У роботі здійснено спробу знайти відповіді на низку питань, вирішення яких становить основу для подальшого розвитку земельного законодавства України, а також юридичної практики.

Дисертація відповідає необхідним вимогам щодо наукової новизни. Наукова новизна дисертаційного дослідження Гавриш Н.С. полягає в тому, що авторкою вперше в українській доктрині земельного права наведено теоретичне узагальнення і нове вирішення теми, яке полягає у формуванні теоретико-методологічних та прикладних засад правового регулювання використання, відтворення та охорони ґрунтів. Дисертантці вдалося повною мірою дослідити питання, пов'язані із науковим обґрунтуванням теоретико-методологічних і конституційних основ визначення правового режиму

ґрунтів, формулюванням на цій основі відповідних теоретичних положень і практичних рекомендацій щодо удосконалення існуючого правового механізму використання, відтворення та охорони ґрунтів, які сприятимуть розвитку сучасної доктрини земельного, екологічного права та інших галузей правової науки, у законотворчості, правозастосуванні, правовій освіті.

Актуальні проблеми дисертаційного дослідження визначили характер і перелік поставлених дисертанткою мети і завдань.

Для досягнення поставленої мети авторкою було вирішено наступні завдання: висвітлення стану наукової розробленості питань правового режиму ґрунтів у правовій та спеціальній літературі; з'ясування сутності і значимості екологічних, економічних та юридичних ознак ґрунтів для визначення їх поняття, правового режиму; розкриття ґенези законодавства у сфері використання, відтворення та охорони ґрунтів та визначення шляхів його удосконалення; проведення наукової систематизації принципів правової охорони ґрунтів на основі характеристики ґрунтів земельних ділянок як об'єктів особливої охорони; запровадження комплексного підходу у правовому регулюванні використання ґрунтів на засадах реалізації еколого-правових вимог у цій сфері; виявлення особливостей правової охорони ґрунтів; надання теоретико-правової характеристики ґрунтів як об'єкта правовідносин відтворення; з'ясувати специфіку суб'єктного складу правовідносин використання, відтворення та охорони ґрунтів; визначення поняття, системи та організаційно-правові форми державного регулювання у галузі використання, відтворення та охорони ґрунтів; розкриття функціонально-правового забезпечення використання, відтворення та охорони ґрунтів; розробка науково обґрунтованих рекомендації щодо вдосконалення нормативно-правових актів у сфері використання, відтворення та охорони ґрунтів, особливо на засадах аналізу природоохоронної регламентації антропогенного навантаження на ґрунти.

У процесі дослідження проблем, які входять до предмета дисертаційного дослідження, було використано загальнонаукові методи

пізнання та спеціальні методи юридичної науки. Так, дисертанткою було використано метод історичного аналізу, історико-правовий, порівняльно-правовий, діалектичний, системно-функціональний, структурно-функціональний, аналітичний, формально-юридичний, логіко-граматичний методи, метод статистичного аналізу.

Зміст дисертаційної роботи Гавриш Н.С. відповідає всім встановленим вимогам. Мета, завдання і предмет дослідження зумовили структуру цієї роботи. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що містять 11 підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. У вступі обґрунтовано актуальність теми дисертації, визначено його мету та завдання, об'єкт та предмет дослідження, теоретичну, методологічну основи роботи, наукові положення, що характеризують її новизну, практичне та теоретичне значення зроблених висновків і пропозицій, їх апробація.

Перший розділ дисертації присвячений дослідженню науково-методологічних основ правового режиму ґрунтів. Здійснено огляд питань правового режиму ґрунтів у науковій літературі (підрозділ 1.1), досліджено ґрунти як об'єкт правового регулювання використання, відтворення та охорони (підрозділ 1.2), нормативно-правові засади використання, відтворення та охорони ґрунтів (підрозділ 1.3), принципи використання, відтворення та охорони ґрунтів (підрозділ 1.4).

Другий розділ дисертації присвячений особливостям правового режиму ґрунтів. Зокрема, Гавриш Н.С. досліджено ґрунти як об'єкти відносин права використання (підрозділ 2.1), особливості правової охорони ґрунтів (підрозділ 2.2), ґрунти як об'єкти правовідносин відтворення (підрозділ 2.3), особливості суб'єктного складу правовідносин використання, відтворення та охорони ґрунтів (підрозділ 2.4).

У третьому розділі дисертації авторкою досліджено державне регулювання у галузі використання, відтворення та охорони ґрунтів. Так,

науковець аналізує поняття, систему та форми державного регулювання у галузі використання, відтворення та охорони ґрунтів (підрозділ 3.1), функціонально-правове забезпечення використання, відтворення та охорони ґрунтів (підрозділ 3.2), пропонує шляхи вдосконалення правового режиму використання, відтворення та охорони ґрунтів в Україні (підрозділ 3.3).

У висновках дисертації, які мають як практичне, так і теоретичне значення, запропоноване теоретичне узагальнення і нове вирішення теми, яке полягає у формуванні теоретико-методологічних та прикладних засад правового регулювання використання, відтворення та охорони ґрунтів. Висновки та пропозиції, сформульовані у роботі, мають основоположне значення для подальших наукових розробок, сприяють вдосконаленню законодавства, підвищенню ефективності правозастосування.

Дисертація виконана на основі критичного опрацювання авторкою робіт вітчизняних і зарубіжних вчених, що присвячені правовому забезпеченню охорони та відтворення ґрунтів. Окрім літератури із земельного права дисертантка дослідила значну кількість праць із інших галузей юридичних наук (загальна теорія права, адміністративне, цивільне, екологічне, аграрне, конституційне, господарське право тощо).

В поданій до захисту дисертації сформульований ряд важливих висновків і рекомендацій, що є новими для науки земельного права, достатньо аргументованими та виваженими.

Заслуговує на підтримку вперше запропонована авторкою цілісна концепція міжгалузевого (комплексного) правового інституту раціонального використання, відтворення та охорони ґрунтів, спрямовану на подальший розвиток теорії земельного, екологічного, природоресурсного та аграрного права України, яка полягає в формуванні на його засадах нових і вдосконалення існуючих підходів до поняття ґрунтів як особливого об'єкта правовідносин, вироблення нових правових понять і категорій, яка передбачає аналіз чинного вітчизняного законодавства в галузі використання,

охорони земель, збереження і відтворення родючості ґрунтів, виявлення існуючих прогалин та розробку відповідних проектів нормативно-правових актів, спрямованих на вдосконалення регулювання відповідних суспільних відносин, посилення практичної реалізації передбачених законом необхідних правових засобів у цій галузі, особливо контролю за їхньою якістю та безпекою [с. 150 дис.].

Дисертанткою вперше у вітчизняній правовій доктрині сформульовано авторське визначення правового режиму ґрунтів та його наукову класифікацію: залежно від предмета правового регулювання; за юридичною природою; за змістом; за суб'єктами; за функціями; за рівнем нормативно-правових актів; за сферами використання (за цільовим призначенням); за способами регулювання [с. 54 – 56; 58 – 59 дис.].

Певний науковий інтерес становить вперше запропоноване юридичне поняття "ґрунту" як важливого природно-історичного органо-мінерального компоненту будь-якої категорії земель, що є осередком найбільшої концентрації поживних речовин, основою життя та розвитку людства завдяки найціннішій своїй властивості – родючості, який із огляду на це виступає об'єктом права власності та користування, об'єктом державного регулювання, охорони і захисту [с. 74 дис.].

Обґрунтованою є вперше зроблена пропозиція дисертантки відносно необхідності з метою забезпечення більш ефективної охорони ґрунтів закріпити у ст. 1 Земельного кодексу України, терміни "родючість", який має екологічну спрямованість, позначає якісні їх характеристики, властивість, якій притаманні природні або набуті показники, та "продуктивність", який має економічний характер, ним позначається характер земель, що виражається кількістю вирощеної продукції [с. 166 дис.].

Важливим теоретичним здобутком авторки дослідження слід вважати вперше запропоновано наукову систему правових принципів раціонального використання, відтворення та охорони ґрунтів, зокрема: цілісності ґрунтового покриву; невіддільності ґрунтового покриву від земельних

ділянок будь-яких категорій земель; єдності сільськогосподарської і консерваційної охорони ґрунтів; пріоритету використання ґрунтової маси для відновлення та поліпшення родючості земель, в першу чергу – земель сільськогосподарського призначення; забезпечення збереження та відновлення екологічних і сільськогосподарських властивостей ґрунтів; обов'язковості вжиття заходів запобігання деградації і засобів відновлення деградованих ґрунтів, запобігання шкідливого впливу порушених ґрунтів на компоненти довкілля [с. 161 дис.].

Заслуговує на увагу вперше запропоноване поняття "особливо цінних ґрунтів" як ґрунтів з унікальними властивостями, щодо яких установлено особливий режим правової охорони, наділеними високою природною і потенційною родючістю і є незамінними при забезпеченні продовольчої, екологічної, енергетичної і соціальної безпеки держави [с. 220 дис.].

Не викликає заперечень вперше запропонована пропозиція дисертантки щодо включення поняття "інвестиційна привабливість ґрунтів" до ст. 1 "Основні поняття і терміни та їх визначення" проекту Закону України "Про ґрунти та їх родючість", а також доповнення ст. 42 "Фінансування заходів з охорони, захисту, збереження та відтворення родючості ґрунтів" проекту Закону України "Про ґрунти та їх родючість" колом суб'єктів із фінансування заходів із охорони, захисту, збереження та відтворення родючості ґрунтів, включивши: "вітчизняних та зарубіжних інвесторів" [с. 246 дис.].

Наукові положення, висновки та рекомендації, сформульовані в дисертації, належним чином обґрунтовані і характеризуються високим ступенем наукової достовірності.

Практична значущість дисертації Гавриш Н.С. полягає в тому, що у дисертації сформульовані висновки, положення та рекомендації для вдосконалення теорії земельного права та законодавства щодо правового забезпечення використання, відтворення та охорони ґрунтів. Основні положення, висновки та рекомендації, сформульовані у дисертації, можуть

бути використані у: науково-дослідній роботі – як основа для подальшого науково-теоретичного обґрунтування правового режиму ґрунтів; правотворчості – при розробці нових нормативно-правових актів і вдосконаленні відповідного чинного земельного, екологічного, аграрного та природоресурсного законодавства України (Земельного кодексу України, законів України "Про охорону навколишнього природного середовища", "Про охорону земель", "Про державний контроль за використанням та охороною земель"). Результати дисертаційного дослідження впроваджено у діяльність Національного наукового центра "Інституту ґрунтознавства і агрохімії імені О. Н. Соколовського" при розробці проекту Закону України "Про ґрунти та їх родючість", а саме: загальні положення (ст. 1), основні принципи державної політики у сфері охорони ґрунтів та їх родючості (ст. 3), ґрунти та їх правовий режим (ст. 4), правова охорона ґрунтів та їх родючості (ст. 6), державний контроль у галузі охорони ґрунтів та збереженні їхньої родючості, запобігання нанесення шкоди ґрунтам (ст. 41), відповідальність за порушення вимог цього закону (ст. 44) (Довідка Національного наукового центра "Інституту ґрунтознавства і агрохімії імені О. Н. Соколовського" від 26.06.2018 р.); правозастосовній діяльності – матеріали дисертації можуть використовуватися судами, органами державної влади та місцевого самоврядування для забезпечення єдності розуміння і правильного застосування норм, які регулюють відносини у сфері використання, відтворення та охорони ґрунтів; навчальному процесі – при викладенні навчальних дисциплін "Земельне право України", "Екологічне право України", "Аграрне право України", факультативного курсу "Природоресурсне право України" та спецкурсів "Набуття, реалізація прав на землю в Україні", "Правове регулювання управління земельним фондом в Україні", а також при підготовці підручників, навчальних посібників, методичних рекомендацій із зазначених дисциплін. Результати дослідження впроваджено у навчальний процес Національного університету "Одеська юридична академія" (Акт впровадження Національного університету

“Одеська юридична академія” від 30.05.2018 р.) та у навчальному процесі Одеського державного аграрного університету гіри викладанні дисциплін “Земельне право”, “Інституційне забезпечення кадастру нерухомості”, “Державний земельний кадастр”, “Оцінка та ринок землі та нерухомості” для студентів інженерно-економічного факультету (Акт впровадження Одеського державного аграрного університету впровадження від 29.08.2018 р.).

Основні результати дослідження, висновки та рекомендації апробовані в двох одноособових монографіях, 30 наукових статтях та у тезах 20 доповідей на науково-практичних конференціях. Окремі положення дисертації відображені в 3 підручниках, в 13 навчально-методичних та практичних посібниках.

Таким чином, проведений аналіз дисертаційної роботи Гавриш Н.С. дає підстави для висновку про те, що сформульовані дисертанткою і винесені на захист положення є вагомим особистим вкладом дисертантки в розвиток науки земельного права і становлять безперечну наукову новизну.

Констатуючи позитивні положення даної роботи, разом з тим, можна зазначити деякі прогалини та положення, що є суперечливими, дискусійними або вимагають додаткової аргументації, корегування:

1. У дисертаційному дослідженні зазначається, що дисертанткою вперше сформульовано пропозиції щодо застосування ґрунтозахисної системи особливо охоронних та цінних ґрунтових об’єктів у біосферних заповідниках, заказниках, а також про створення Червоної книги ґрунтів України [с. 11 дис.]. Проте ідея створення Червоної книги ґрунтів свого часу була запропонована П. Ф. Кулиничем у монографічному виданні “Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні”. Київ, 2011. С. 623.

2. Потребує додаткового обґрунтування виокремлення авторкою як самостійних об’єктів правової охорони не лише територій (площ) сільськогосподарських угідь і природних комплексних об’єктів, а й таких об’єктів як: а) ґрунти; б) окремі види сільськогосподарських угідь;

в) полезахисні лісосмуги і лісонасадження; г) агроландшафти; ґ) землі органічного землеробства [с. 13 дис.]. Адже ґрунти і є окремим видом сільськогосподарських угідь, крім того, вони використовуються для здійснення на них органічного землеробства.

3. Дисертантка пропонує власну концепцію міжгалузевого (комплексного) правового інституту раціонального використання, відтворення та охорони ґрунтів [с. 8; 150 дис.]. Проте у дослідженні відкритим залишилося питання співвідношення зазначеного правового інституту із самостійним правовим інститутом охорони земель, що потребує обґрунтування.

4. На стор. 107 автор пропонує до ст. 13 Конституції України після терміну «земля» внести термін «ґрунти». Однак, чи не передчасним є такий крок, з огляду на те, що в переліку даної статті відсутні навіть, наприклад, ліси, тваринний і рослинний світ тощо.

5. На стор. 136 дисертації йдеться про кримінально-правову відповідальність за порушення вимог законодавства про забруднення або псування земель, де згадується і кримінально-правова охорона і кримінально-правовий захист ґрунтів. У зв'язку з цим потребує уточнення співвідношення понять «охорона ґрунтів» та «захист ґрунтів»?

6. В тексті роботи висловлюються одночасно дві пропозиції: 1) щодо прийняття Екологічного кодексу України (стор. 134) та 2) щодо прийняття Закону «Про ґрунти та їх родючість» (стор. 150) та про внесення змін до вже існуючих законів і кодексів. Отже виникає питання, як будуть співвідноситися всі ці нові акти між собою? Чи потрібно приймати Закон «Про ґрунти та їх родючість», якщо буде прийнято Екологічний кодекс України? Яка доля законопроекту «Про ґрунти та їх родючість»?, в розробці проекту якого Ви брали участь?

7. Дисертантка пропонує запровадження забезпечення правової охорони ґрунтів як природного ресурсу. Однак у ст. 5 Земельного кодексу України в законодавчому порядку земля вже визнається природним

ресурсом. У чому тоді полягає Ваша пропозиція? Чи можна розглядати ґрунти окремо від земель? Якщо так, то тоді що виступатиме критерієм відмежування ґрунтів від земель? Також важливим є зазначення, що дисертаційне дослідження сприятиме подальшому розвитку не лише теорії земельного і екологічного пава України, а й природоресурсного права, можливо, навіть аграрного права. Уточніть, як саме Ви пропонуєте розглядати ґрунт – як природний об'єкт чи як природний ресурс?

Але наведені зауваження мають рекомендаційний, дискусійний характер, оскільки дисертантка має право висловлювати власну аргументовану позицію, та істотно не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційної роботи.

Аналіз дисертації Гавриш Н.С. та праць, опублікованих за темою дисертації, свідчить про актуальність обраної теми дослідження, достатню обґрунтованість наукових положень, висновків та рекомендацій, сформульованих в дисертації, їх достовірність і новизну, повноту їх викладу в опублікованих працях у фахових виданнях.

Таким чином, підсумовуючи викладене, слід відзначити, що дисертаційна робота Гавриш Н.С. є самостійним науковим дослідженням, яке містить теоретичні висновки і практичні рекомендації, що становлять безперечний інтерес для земельно-правової науки та законодавчої практики.

Що ж стосується тих висновків і пропозицій, які винесені на захист, то практично всі вони є достатньо аргументованими і становлять самостійний творчий доробок дисертантки. Тема і зміст дисертації відповідають науковій спеціальності 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право».

Дисертація оформлена у повній відповідності з вимогами, що, пред'являються до монографічних досліджень такого типу.

Автореферат і публікації дисертантки з достатньою повнотою відображають зміст дисертації.

Загальний висновок: Дисертаційне дослідження **"Правовий режим ґрунтів в Україні"** відповідає всім вимогам, що пред'являються до такого роду робіт, є закінченою кваліфікаційною науковою працею, яка містить вирішення актуальної для науки і практики проблеми правового забезпечення раціонального використання, відтворення та охорони ґрунтів, повністю відповідає Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а його авторка ***Гавриш Наталя Степанівна*** заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю **12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право».**

Офіційний опонент,
завідувач кафедри земельного та
аграрного права Національного юридичного
університету імені Ярослава Мудрого,
д.ю.н., професор,
член-кореспондент НАПрН України **М.В. Шульга**

Підпис Шульги М.В.
Засвідчую
Нач.ВК
«18» 09 2018 р.