

До спеціалізованої вченої ради ДФ 20.051.028
у ДВНЗ «Прикарпатський національний університет імені
Василя Стефаника», Міністерство освіти і науки України

ВІДГУК

офіційного опонента

Малишевої Наталії Рафаелівни,

**докторки юридичних наук, професорки, академіка НАПрН України
на дисертаційну роботу Коншелюка Тараса Васильовича на тему:
«Організаційно-правовий механізм функціонування національних
природних парків», подану на здобуття наукового ступеня доктора
філософії в галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право»**

Актуальність теми дослідження.

Зменшення втрат біологічного та ландшафтного різноманіття, зокрема шляхом вдосконалення принципів формування екологічної мережі, її розширення і невиснажливого використання, а також збереження унікальних природних ландшафтів є однією зі стратегічних цілей державної екологічної політики, закріплених в Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року. Ядром ключових територій екомережі є території та об'єкти природно-заповідного фонду України, у складі яких національні природні парки - одна з найважливіших категорій, а з точки зору ефективності поєднання різних чинників заповідання: екологічного, соціального, рекреаційно-туристичного, наукового, освітньо-виховного, економічного – мабуть найбільш вдалою його формою. Не випадково тому кількість територій цієї форми природного заповідання в Україні в останні роки зростає в геометричній прогресії. Водночас кількісне зростання не завжди поєднується з забезпеченням оптимальної моделі створення відповідних об'єктів, їх належного зонування, забезпечення організації управління ними, дотримання правового режиму їх функціонування та вирішення інших важливих аспектів, пов'язаних з цією категорією природних територій особливої охорони. Значною мірою це пов'язано з недостатньою опрацьованістю правових засад організації та діяльності національних

природних парків, що визначає актуальність даної дисертаційної роботи й обумовлює своєчасність постановки мети даного дослідження та її основних завдань.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, їх новизна та достовірність.

Переважна більшість наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, є належним чином обґрунтованими і достовірними, що дозволило Кошелоку Т. В. досягнути мету дослідження - розроблення теоретико-прикладних основ правового режиму національних природних парків, виявлення особливостей їх організації та функціонування в Україні, формулювання пропозицій щодо вдосконалення національного законодавства в цій сфері. Висунуті дисертантом висновки мають необхідні ознаки наукової новизни.

Добротно опрацьовано в дисертації історичний шлях розвитку правового регулювання та організаційного забезпечення інституту особливої охорони природних територій та об'єктів з акцентом на територіях, що заклали підвалини майбутньої категорії природно-заповідного фонду України – національних природних парків, здійснено авторську періодизацію відповідного шляху. Слід в цій частині відзначити охоплення історичним дослідженням всіх земель, які входять до території сучасної України. Важливо також, що дисертантом було здійснено порівняльний аналіз підходів до концепції формування національних природних парків в Україні та за кордоном.

Суттєве теоретичне та практичне значення в дослідженні обраної проблематики мають питання правового режиму національних природних парків, аналізу яких присвячено підрозділ 1.2 дисертаційної роботи. Підтримую застосований автором підхід до розуміння правового режиму національних природних парків як такого, що встановлений законодавством на

підставі поєднання різних взаємодіючих між собою засобів регулювання, порядок (впорядкованість) правового регулювання відповідної групи відносин. Імпонує пропозиція дисертанта при характеристиці правового статусу національних природних парків застосовувати його подвійну оцінку: як суб'єкта правовідносин (тобто юридичної особи у формі природоохоронної, рекреаційної, науково-дослідної, культурно-освітньої установи) і як об'єкта еколого-правового регулювання (як природоохоронної території) (стор 70-72 дисертації).

Обґрунтованим вважаю виокремлення трьох етапів створення національного природного парку: 1) дослідження, виявлення та обґрунтування відповідності певної природної території вимогами створення національного природного парку; 2) формально-юридичні процедури ініціювання, погодження, обґрунтування та прийняття офіційного рішення (указу Президента України) про створення національного природного парку; 3) юридичне закріплення правового статусу, встановлення меж та організація території національного природного парку. При цьому дисертант виокремлює й аналізує всі види документів, якими легалізується правовий статус національних природних парків, а саме: Проект створення національного природного парку, указ Президента України про створення національного природного парку, Положення про національний природний парк, рішення про затвердження проекту землеустрою щодо організації та встановлення меж території національного парку, Проект організації території національного природного парку.

Досить ґрунтовно аналізуються в роботі проблеми функціонального зонування території національних природних парків. На мою думку, варто підтримати позицію дисертанта щодо необхідності законодавчого закріплення мінімально обов'язкового відсотка заповідної зони.

Погоджуюсь з негативними оцінками дисертантом змін в системі управління заповідними об'єктами, ліквідації спеціальних структур, які опікувалися державним управлінням такими об'єктами, в т.ч. національними

природними парками і підтримую пропозицію щодо створення Державної служби (чи агентства) заповідної справи як державного органу, що координується Кабінетом Міністрів України через Міністра захисту довкілля та природних ресурсів.

В дисертації Кошелюка Т.В. є й чимало інших слушних належно обґрунтованих висновків, пропозицій та рекомендацій, що мають ознаки наукової новизни.

Слід також відзначити, що автором в дисертації використано широку джерельну базу (всього 291 джерело), яка поєднує як доктринальні вітчизняні та зарубіжні джерела різних років, так і нормативні акти України та інших держав, а також правореалізаційні матеріали, серед яких значне місце посідають матеріали судової та адміністративної практики. До сфери дослідження активно залучені й локальні нормативні документи, що справляють значний регулюючий вплив на відповідні відносини (положення про конкретні національні природні парки, проекти організації їх територій, проекти відведення земель та інші).

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами

Як слідує зі Вступу до дисертаційного дослідження, робота Т.В. Кошелюка виконана на кафедрі трудового, екологічного та аграрного права в рамках теми науково-дослідної роботи «Вдосконалення правового регулювання земельних, аграрних та екологічних відносин в умовах адаптації до законодавства ЄС» (номер державної реєстрації 0110U003028).

Практичне значення отриманих результатів полягає у тому, що сформульовані в дисертації висновки та пропозиції можуть бути використані:

у науково-дослідній діяльності – для подальших наукових досліджень і вирішення проблем, пов'язаних з організацією і охороною об'єктів та територій

природно-заповідного фонду та функціонуванням екологічної мережі України,
у сфері правотворчості – з метою вдосконалення норм чинного законодавства України, що регулює правовий режим національних природних парків;

у правозастосуванні – при вирішенні спорів, які пов'язані з організацією і діяльністю національних природних парків;

у навчальному процесі – при викладанні навчальних дисциплін «Екологічне право України», «Земельне право України» та підготовки відповідної навчально-методичної літератури.

Позитивно в цілому оцінюючи належний науковий рівень дисертаційної роботи Кошелюка Т. В., її новизну, комплексність охоплення різнобічних аспектів відповідної проблематики, обґрунтованість висновків і пропозицій, водночас слід вказати на деякі упущення та недоопрацювання, надати певні орієнтири до подальших досліджень з обраної проблематики.

1. Вважаю, що назва дисертаційного дослідження є дещо вужчою порівняно зі змістом роботи, оскільки під ознаки «організаційно-правового механізму» здебільшого підпадають управлінські, організаційно-розпорядчі відносини, водночас зміст дисертації комплексно охоплює й інші аспекти правового забезпечення організації та діяльності національних природних парків як однієї з найважливіших категорій природно-заповідного фонду загальнодержавного значення.

2. Дисертант формулює визначення правового режиму національних природних парків як *засноване на принципі сталого (збалансованого) розвитку* та відображене в еколого-правових нормативних актах поєднання дозволів, обмежень та заборон, що визначають порядок функціонування національного природного парку як складової екологічної мережі та природно-заповідного фонду України, призначеного для збереження та відтворення біологічного та ландшафтного різноманіття, рекреаційного, науково-дослідного, просвітницько-виховного та господарського використання природних

комплексів, об'єктів та ресурсів. В цілому погоджуючись з основними складовими цього визначення, вважаю, що посилення на заснованість відповідного режиму на принципах сталого розвитку є зайвим, оскільки таке визначення могло б характеризувати ідеальну модель правового режиму національних природних парків, однак реальний стан, відображений в еколого-правових нормативних актах, далеко не завжди відповідає принципам сталого розвитку. Для прикладу можна навести, зокрема, внесення 22.03.2018 р. Законом № 2362-VIII змін до статті 9¹ «Спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду» Закону «Про природно-заповідний фонд України». Згідно з цими змінами було необґрунтовано розширено поняття спеціального використання природних ресурсів на цих територіях, до якого, зокрема, віднесено проведення всіх видів рубок (формування, догляду, оздоровлення та всіх без винятку інших). Тепер здійснення догляду за територією національного природного парку стає платним, для нього необхідно отримувати ліміти на використання природних ресурсів, а також відповідні дозволи. Навряд чи таке регулювання правового режиму національних природних парків концептуально вписується в принципи сталого розвитку і в концепцію режиму національних природних парків у цілому.

3. Не можу погодитись з позицією дисертанта стосовно необхідності передачі всіх національних природних парків, як і всіх інших територій природно-заповідного фонду, в підпорядкування Міндовкілля. Ця ідея, яка, до речі є широко поширеною як в науковій, так і в публіцистичній літературі, протягом тривалого періоду час від часу піднімалась, навіть в нормативному порядку, але ніколи не була реалізована. І не випадково, оскільки її впровадження не має під собою ані економічного, ані екологічного, ані правового підґрунтя. Система територій та об'єктів природно-заповідного фонду, включно з національними природними парками, складалась історично. Вона створювалась «під дахом» різних державних органів (найбільш активно – уповноважених у галузі лісового господарства), а також наукових установ

(насамперед, Національної академії наук України). В межах цих структур склались підрозділи, укомплектовані фахівцями, що опікуються відповідними заповідними об'єктами, створено наукову, технологічну, економічну базу діяльності цих об'єктів. Передача таких територій в підпорядкування Міндовкілля – органа, який на сьогодні позбавлений навіть своїх територіальних органів, не має для здійснення відповідної діяльності ані матеріально-фінансових, ані людських ресурсів, нічого, крім шкоди, цим об'єктам не спричинить. Справедлива ідея доцільності створення спеціальної Державної служби заповідної справи, яку висуває дисертант, ще далека від реалізації і невідомо, чи в сучасних умовах буде реалізована взагалі. А Міндовкілля й сьогодні має необхідні управлінські повноваження щодо природно-заповідного фонду, так само, як Державна екологічна інспекція – контролюючі. Здійснення Держлісагентством чи Національною академією наук України додатково ще й відомчого управління відповідними об'єктами, разом із забезпеченням їх діяльності необхідними ресурсами і відсутністю правових підстав перепідпорядкування таких об'єктів у сучасних умовах є чинником, що унеможлиблює, на мій погляд, передачу всіх національних природних парків у підпорядкування Міндовкілля.

4. Недостатньо аргументованим видається поділ функцій, що характеризують правовий режим національних природних парків, на основні та додаткові, зокрема, не зрозумілими є критерії віднесення науково-дослідної та просвітницько-виховної функцій до додаткових, адже перша з них є однією з основних для зони абсолютного заповідання парків, а друга – для зон регульованої та стаціонарної рекреації.

5. Автор у своєму дослідженні спирається на творчий доробок широкого кола науковців, які займалися дослідженням еколого-правових засад створення та функціонування природних територій особливої правової охорони, посилаючись при цьому на роботи як вітчизняних, так зарубіжних науковців, в т.ч. радянської доби. На жаль, при цьому не згадуються дослідження Н. Д. Красіліч, яка ще в 1988 р. захистила кандидатську дисертацію на тему

«Організаційно-правові питання природно-заповідного фонду», першою в Україні ввівши до наукового обігу поняття «природно-заповідного фонду» і визначивши базові засади його формування і функціонування, які невдовзі значною мірою були покладені в основу створення відповідного законодавства.

Разом з тим, вважаю, що висловлені вище зауваження стосуються лише окремих положень дослідження, посять дискусійний, уточнюючий та рекомендаційний характер і ніякою мірою не зменшують наукового та практичного значення дисертації.

Дисертація характеризується єдністю змісту та форми. Зміст дослідження відображає основні положення, висновки та пропозиції, що винесені на захист.

Ступінь апробації та впровадження результатів дисертаційної роботи. Основні теоретичні положення, висновки та пропозиції, що містяться в дисертації, доповідалися й обговорювались на 6 міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях. Результати дисертаційного дослідження відображені у 11 наукових працях, з яких 4 статті є науковими працями, опублікованими у фахових виданнях України з юридичних наук, 1 стаття – у науковому періодичному виданні іншої держави, яка входить до Організації економічного співробітництва та розвитку і Європейського союзу, та 6 тез наукових доповідей.

Оформлення дисертації відповідає вимогам п. 10 Порядку проведення експерименту з присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 р. № 167 (зі змінами).

Подана дисертаційна робота є комплексною, завершеною науковою працею, в якій отримані нові науково обґрунтовані теоретичні та прикладні результати щодо особливостей створення організації, функціонування, управління національними природними парками - однією з категорій природно-заповідного фонду України, охорони їх території, природних ландшафтів та комплексів. Ці результати в сукупності вирішують наукову задачу

вдосконалення еколого-правового регулювання відносин, що складаються у відповідній сфері, та мають істотне значення для еколого-правової науки. За своєю актуальністю, новизною постановки та вирішенням досліджених проблем, теоретичним рівнем і практичною значущістю, достовірністю й обґрунтованістю одержаних результатів робота повністю відповідає вимогам до дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

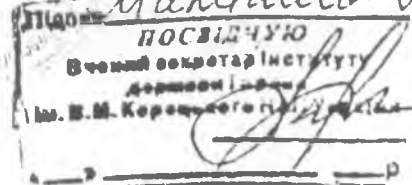
Загальний висновок

Дисертаційне дослідження на тему «Організаційно-правовий механізм функціонування національних природних парків» відповідає вимогам п.п. 9, 10, 11 та 12 Порядку проведення експерименту з присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 р. № 167 (зі змінами), а її автор – Кошелюк Тарас Васильович заслуговує на присудження йому наукового ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

Офіційний опонент:

докторка юридичних наук, професорка,
акад. НАПрН України, завідувачка відділу
проблем аграрного, земельного, екологічного
та космічного права Інституту держави і права
ім. В. М. Корещького НАН України

Н.Р. Малишева



14 03.09.20/328
06 24