

ВІДГУК

опонента – доктора юридичних наук, професора Комзюка Анатолія Трохимовича на дисертацію Борисенка Антона Олександровича «Проблеми юридичної відповіальності держави у сфері справляння рентної плати за користування надрами», подану на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – «Право» (галузь знань 08 «Право»)

Право на безпечне довкілля належить до визначальних прав особи, базовим для забезпечення гідних умов життєдіяльності суспільства. Низька ефективність здійснення державної природоохоронної політики України вимагає перегляду нормативних підходів до акумуляції публічних фінансів, що пов'язується із необхідністю запровадження ефективних механізмів природоресурсної ренти за використання надр. Однак на даний час існують системні проблеми акумуляції публічних фінансів від справляння рентних платежів за користування надрами, що пов'язується в тому числі із наявністю малоекективних механізмів застосування заходів відповіальності держави.

Як результат не сформовано ефективний інститут застосування механізму відповіальності держави у сфері справляння природоресурсної ренти за користування надрами, що створює перешкоди до задоволення інтересів суспільства та акумуляції публічних фінансів для реалізації заходів із сприяння охороні та захисту довкілля. Наявність нормативних прогалин у здійсненні правового регулювання механізму справляння природоресурсної ренти у сфері використання надр призводить до безсистемного, дезорганізуючого впливу на формування публічних фінансів. З огляду на це актуальність теми дисертаційного дослідження А. О. Борисенка не викликає сумнівів.

Додатковим підтвердженням актуальності обраної теми є той факт, що дисертацію виконано в межах реалізації указів Президента України «Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини» від 25 серпня 2015 р. № 501/2015, «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030

року» від 30 жовтня 2019 року № 722/2019, сприяє реалізації Антикорупційної стратегії в Україні на 2014-2017 рр., Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 рр., затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474, Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 рр., схваленої Указом Президента України від 20 травня 2015 р. № 276/2015, Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р., а також положень Стратегії державної екологічної політики України на період до 2030 року, затвердженої Законом України від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII.

Цінність творчого пошуку автора полягає також у тому, що дисертація виконана з урахуванням науково-теоретичних досліджень різних галузей юридичної науки, аналізу не лише чинних нормативно-правових актів, які встановлюють механізм відповідальності держави за справляння рентних платежів за користування надрами України, а й законодавства та правозастосовної практики країн ЄС. Саме це й дозволило дисертанту сформулювати пропозиції щодо подолання проблем юридичної відповідальності держави у сфері справляння рентної плати за користування надрами.

Мета і завдання дослідження, їх постановка та послідовність дозволяють розкрити основний зміст теми дисертації. Об'єкт та предмет дослідження сформульовані достатньо чітко та зрозуміло, що і дозволило комплексно проаналізувати поставлену проблему, не виходячи за межі наукової спеціальності.

Належний ступінь обґрутованості і достовірності отриманих результатів забезпечено завдяки системному застосуванню сучасних загальних та спеціальних методів наукового пізнання. За методологічну основу дослідження взято системний підхід до визначення сучасного стану законодавства і практики публічного управління із акумуляції

ресурсів природоохоронної ренти в Україні. За допомогою порівняльно-правового методу зроблено співставлення адміністративного та фінансового законодавства України з відповідними європейськими принципами і стандартами.

Теоретичною базою дослідження стали праці вітчизняних і зарубіжних науковців, в яких викладені фундаментальні положення про забезпечення ефективності механізму справляння природоресурсної ренти за користування надрами України в цілому і, зокрема застосування відповідальності держави за нарахування загальнообов'язкових платежів. Під час дослідження також були використані і праці відомих теоретиків права, а також представників науки адміністративного та фінансового права, які надали дослідженю комплексності, достовірності та об'єктивності.

Емпіричними джерелами є результати власних досліджень, інформаційні дані центральних органів виконавчої влади, Єдиного реєстру судових рішень України.

Відтак сформульовані у дисертації наукові положення, висновки і рекомендації є достатньо обґрунтованими з точки зору логіки та методології наукового дослідження. Їхньому отриманню передувала значна робота з аналізу нормативних актів, вітчизняних та зарубіжних наукових джерел, в яких висвітлюються питання відповідальності держави у сфері справляння рентних платежів за користування надрами.

Наукова новизна одержаних результатів дослідження, наукових оцінок, пропозицій і рекомендацій, теоретичних узагальнень та висновків, які складають основний зміст дисертаційної роботи А.О. Борисенка, значною мірою зумовлюється актуальністю обраної теми та вдалим напрямом дослідження. Рецензована наукова праця є комплексним дослідженням наявних наукових та нормативних проблем юридичної відповідальності держави у сфері справляння рентної плати за користування надрами розробити науково обґрунтовані пропозиції та

рекомендації для вдосконалення чинного законодавства України та практики його застосування. З урахуванням цього можна стверджувати, що новизна дисертаційного дослідження проявляється як у самому підході до досліджуваних питань, так і в запропонованому розв'язанні важливих наукових проблем.

Розпочинається дослідження з теоретико-методологічної характеристики користування надрами як об'єкта публічно-управлінських відносин. Це є своєрідним фундаментом подальшого наукового осмислення особливостей адміністративно-правових та фінансових зasad забезпечення ефективності механізму відповідальності держави у сфері користування надрами та формулювання подальших авторських пропозицій щодо його реалізації.

Дисертант досить вдало аргументує, що наявний нормативний підхід встановлює домінуючий характер та значення застосування механізму юридичної відповідальності держави за дотримання принципів раціональності використання надр в цілому, і зокрема у сфері справляння природресурсної ренти (с. 32-34). Наголошено, що надра є складною комплексною міжгалузевою категорією, правовий режим використання якої закріплюється як положеннями екологічного, господарського права, так і постулатами адміністративного права.

Здобувачем встановлено, що рентні платежі відрізняються від податків за визначену нормативною сутністю, попри наявну дискусію щодо встановлення критеріїв розмежування податків та рентних платежів, автором обґрутується недоцільність ототожнення цих категорій. Підкреслено, що рентні платежі лише доволі умовно виконують функцію податкового інструменту. На підставі здійсненого аналізу зроблено висновок, що по суті законодавче закріплення механізму справляння рентної плати дозволяє визначити за державою спеціальний статус участника господарських правовідносин, який є безпосереднім власником природного об'єкта, що має право на отримання від підприємства оплати за використання наданого

якісного ресурсу, що є основою для здійснення господарської діяльності (с. 38-39).

Заслуговує на увагу аргументація дисертанта щодо пріоритетності використання природоресурсної ренти для задоволення публічних інтересів, що за своїм характером та сутністю є відображенням потреб стратегічного розвитку держави, суспільства, соціальної групи в ситуативних конкретних історичних обставинах, з відображенням специфіки цілей, завдань функціонування органів публічного адміністрування, що має бути нормативно закріплено (підрозділ 1.2).

Детально досліджено механізм справляння рентної плати за користування надрами з точки зору його правореалізації та правозастосування. На підставі комплексного наукового аналізу здобувач вказує на відсутність системності в здійсненні механізму відповідальності держави у сфері справляння рентних платежів за користування надрами України.

Варто погодитися з дисертантом, що реформування організаційно-правового механізму справляння рентних платежів має спрямовуватися не лише на забезпечення виконання фіскальної функції держави, а й на досягнення ефективності виконання соціальної функції публічного управління, що передусім пов'язується із нормативним закріпленням та подальшим формуванням спеціального позабюджетного цільового рентного фонду, кошти якого мають спрямовуватися на задоволення соціальних інтересів та потреб населення (с. 63-65).

На позитивну оцінку заслуговує думка про те, що презумпція правомірності дій та рішень платника природоресурсної ренти вимагає покладання обов'язку доказування на контролюючий орган, рішення чи діяння якого оскаржуються. На підставі здійсненого контент-аналізу матеріалів судової практики із розгляду та вирішення податкових спорів у сфері справляння ренти за використання надр здобувачем визначено, що найчастіше предметом цих спорів є порушення процедури нарахування таких

платежів, що пов'язується із хибним розумінням об'єкта оподаткування (підрозділ 2.3).

У підсумку дослідження визначено концептуальні засади удосконалення механізму відповідальності держави у сфері справляння рентних платежів за користування надрами. Здобувачем не лише акцентовано увагу та європейських принципах і стандартах справляння природоресурсної ренти, а й запропоновано систему організаційно-правових напрямів регулювання справляння загальнообов'язкових платежів за користування надрами в Україні.

Крім позитивного у дисертації виокремлено негативний досвід правового регулювання справляння рентних платежів, що було запроваджено у Великобританії, де, починаючи з 2002 року, спостерігається збільшення ролі фіiscalної функції таких податків та збільшення їх відсоткової ставки шляхом запровадження додаткових обов'язкових зборів (Supplementary charge), що призвело до зменшення її значення в акумуляції публічних фінансів.

Дисертантом визначено, що забезпечення ефективності застосування заходів відповідальності держави у сфері справляння рентної плати за користування надрами належить до заходів, що є складовими оптимізації здійснення стратегії реалізації загальнонаціональної та регіональної екологічної політики.

Практичне значення має розроблений здобувачем проєкт Закону України «Про оптимізацію механізму справляння рентної плати за користування надрами», в якому враховано усі сформульовані автором пропозиції щодо удосконалення досліджуваного правового інституту. Зокрема на основі аналізу проблемних аспектів та чинників їхнього виникнення здобувачем узагальнено шляхи розбудови ефективної моделі справляння природоресурсної ренти в Україні.

Важливість для науки та практики одержаних результатів полягає в тому, що положення і висновки дисертації можуть бути підґрунтам для

подальших наукових розробок проблеми юридичної відповідальності держави у сфері справляння рентної плати за користування надрами. Положення і висновки дисертаційного дослідження можуть бути використані також у законотворчій діяльності з метою вдосконалення правового регулювання відносин щодо забезпечення ефективності механізму справляння рентних платежів у сфері використання надр; у практичній діяльності – для вдосконалення реалізації механізму відповідальності держави у сфері справляння ренти за використання надр; у навчальному процесі – під час викладання студентам вищих закладів освіти низки правових дисциплін та підготовки підручників і навчальних посібників з відповідних навчальних курсів.

Наукові положення, висновки та рекомендації, сформульовані в роботі, достатньо повно викладені у 5 наукових публікаціях, із них 2 опубліковані у виданнях, що визнані як фахові з юридичних наук, 1 стаття – у зарубіжному науковому виданні, а також 2 тезах доповідей на науково-практичних конференціях. Дисертацію оформлено відповідно до встановлених вимог.

У цілому можна зробити висновок, що дослідження виконане на високому теоретичному рівні, має значну наукову та практичну цінність. Оцінюючи дисертацію А.О. Борисенка позитивно, водночас необхідно звернути увагу на окремі питання, які могли б слугувати предметом дискусії при її захисті.

1. Концепт здійсненого дослідження полягає в акцентуації уваги на досліджені проблематики забезпечення ефективності відповідальності держави у сфері справляння рентних платежів за користування надрами України. Однак при цьому нормативно держава не може бути визначена як єдиний суб'єкт, від функціонування якого залежить ефективність справляння природоресурсних рентних платежів, що не відповідає дійсності. Очевидно, що досягнення принципу повноти та всебічності дослідження механізму справляння природоресурсної ренти вимагає

приділення хоча б фрагментарної уваги питанню функціонування суб'єктів господарювання, зобов'язаних забезпечити справляння таких платежів.

2. В роботі дещо недостатньо уваги приділено розгляду проблематики реалізації цілей сталого розвитку України, ухвалених Указом Президента України від 30 вересня 2019 року №722/2019, у частині визначення особливостей адміністративно-правового механізму користування надрами України, проблемам забезпечення реалізації прав і законних інтересів суб'єктів господарювання в досліджуваній сфері.

3. Зміст дисертації дещо перевантажений інформацією, яка має еколого-економічне спрямування. Зокрема у підрозділі 1.2 є не зовсім доцільним і таким, що виходить за межі предмета дослідження, детальне визначення сутності природоресурсної ренти як економічної категорії. Аргументація доцільності виокремлення сутності природоресурсної ренти як економічної категорії дисертантом при цьому не наводиться.

4. В дисертації на рівні окремого підрозділу доцільно було б розглянути питання здійснення фінансового контролю за використанням надр України, зокрема у сфері справляння природоресурсної ренти.

5. В межах аналізу сутності публічно-правових спорів у сфері використання надр визначено предметну юрисдикцію судів. Однак при цьому здобувачем не здійснено класифікацію спорів у сфері використання надр. Дисертанту необхідно було б приділити окрему увагу класифікації публічно-правових спорів у сфері використання надр, зокрема таких як: характер спору, предмет діяльності, ініціатор порушення справи, ступінь обмеження прав тощо.

Наведені зауваження переважно мають дискусійний характер і суттєво не впливають на позитивну оцінку дисертаційної роботи. Вони викликані інтересом до цього дослідження, новизною та актуальністю питань, порушених автором. Наявність таких дискусійних питань є свідченням творчого характеру роботи та спроби вирішення теоретично

складних і практично важливих проблем, що мають суттєве значення для науки адміністративного права і потребують подальшого дослідження.

На підставі викладеного можна зробити висновок, що дисертація «Проблеми юридичної відповідальності держави у сфері справляння рентної плати за користування надрами» є самостійним, цілісним, завершеним, комплексним науковим дослідженням, в якому отримано нові науково обґрунтовані результати, запропоновано нове вирішення наукової проблеми, що полягає в комплексному аналізі юридичної відповідальності держави у сфері справляння рентної плати за користування надрами. Робота відповідає вимогам Порядку проведення експерименту з присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 р. № 167, а її автор – Борисенко Антон Олександрович – заслуговує на присудження ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – «Право» (галузь знань 08 «Право»).

Опонент:

**Професор кафедри
адміністративного права та процесу
Харківського національного
університету внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України**

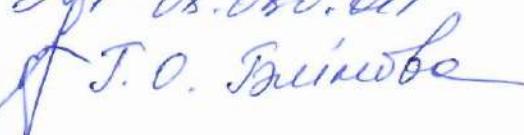
 А. Т. Комзюк

« 11 » квітня 2022 р.



Рішення оформлено 14.04.22

Підпись асистента ДФ 08.08.01

 Т. О. Вайнштейн

