

*До спеціалізованої вченої ради Д 35.052.19
у Національному університеті
«Львівська політехніка»*

79013, м. Львів, вул. Бандери, 12

ВІДГУК ОФІЦІЙНОГО ОПОНЕНТА

**доктора юридичних наук, професора Тильчик Ольги Віталіївни на
дисертаційне дослідження Сірант Мирослави Миколаївни
«Адміністративно-правова характеристика діяльності органів публічної
влади щодо забезпечення екологічної безпеки в умовах глобалізаційних
викликів», подане на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук
за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право**

Актуальність теми дослідження. Сьогодні доводиться констатувати, що людство поступово приходить до усвідомлення того, що надмірне навантаження на навколишнє природне середовище породжує явища і процеси, руйнівний характер яких щораз завдає непоправної шкоди і самій природі, і розвитку світової цивілізації загалом. Оскільки людина є невід'ємною складовою природи, її діяльність повинна здійснюватися в чіткій відповідності вимогам законів щодо охорони навколишнього природного середовища і бути підпорядкованою лише їм.

Нині, як ніколи гостро, стоїть проблема охорони навколишнього природного середовища, оскільки забезпечення екологічного благополуччя населення є запорукою здорової нації. Життя та здоров'я людини є особливим об'єктом правової охорони навколишнього природного середовища, адже воно перебуває в прямій залежності від стану навколишнього природного

середовища. Отже, стан здоров'я людини є одним з основних екологічних критеріїв якості навколишнього природного середовища.

Враховуючи кризову екологічну ситуацію, першочерговим завданням держави та її органів є охорона і відновлення довкілля з метою збереження генофонду України.

У цьому контексті, екологічна безпека суспільства та збереження природного середовища життєдіяльності населення – головні умови стійкого економічного й соціального розвитку України. З огляду на це, державна політика України повинна бути спрямована на охорону навколишнього природного середовища, забезпечення екологічних прав громадян та безумовного забезпечення екологічної безпеки.

Побудова екологічної політики України на низці принципових, ґрунтовних ідей мусить забезпечити її невідчужуваний характер, теоретичну і наукову обґрунтованість, ефективність і практичність у майбутньому.

Збереження довкілля для нинішнього і майбутніх поколінь у сучасній теорії права і практиці розглядається як спільний обов'язок держави, громадянського суспільства і людини. Такий підхід можна визначити як еколого-правовий імператив, що сприйнятий майже в усіх державах світу.

Земля як елемент навколишнього природного середовища, що перебуває у тісному взаємозв'язку з іншими його складовими – водними ресурсами, лісами, тваринним та рослинним світом, є головним чинником життєзабезпечення населення та засобом виробництва, необхідним для функціонування всіх галузей народного господарства. З огляду на це стає очевидною соціально-економічна актуальність забезпечення дбайливого та розумного ставлення до усіх складових природного комплексу.

Викладене вище спонукає до думки про беззаперечну актуальність теми дисертаційного дослідження Сірант М. М. – адміністративно-правову характеристику діяльності органів публічної влади щодо забезпечення екологічної безпеки в умовах глобалізаційних викликів.

На користь актуальності і своєчасності теми дисертаційного дослідження

свідчить також і та обставина, що комплексно питання діяльності органів публічної влади щодо забезпечення екологічної безпеки в умовах глобалізаційних викликів в адміністративно-правовій площині ще не досліджувались. Отже, доводиться констатувати, що у сфері адміністративного права спостерігається недостатня розробка питань, що стосуються окресленої теми. За своїми масштабами, проблемністю, суспільною і науковою значимістю обрана тема дослідження цілком відповідає проблематиці докторської дисертації зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Необхідно підкреслити, що проблематика дисертаційної роботи узгоджується з Пріоритетними напрямками розвитку правової науки на 2016–2020 роки, затвердженими постановою Загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 року; спрямована на реалізацію Стратегії сталого розвитку «Україна–2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015; пункту 3.4.2.9 «Аграрне, екологічне та земельне право» Основних наукових напрямів і найважливіших проблем фундаментальних досліджень у галузі природничих, технічних, суспільних і гуманітарних наук Національних академій наук України на 2019–2023 роки; Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року».

Тема дисертації відповідає науковому напрямку Навчально-наукового інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка» «Правові, психологічні та інформаційні проблеми розвитку державності в Україні», затвердженому Вченою радою Національного університету «Львівська політехніка» від 24 червня 2014 р., протокол № 5, а також безпосередньо пов'язана з науково-дослідною роботою кафедри адміністративного та інформаційного права Навчально-наукового інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка» «Адміністративно-правове забезпечення захисту прав людини і

громадянина в умовах інформаційного суспільства» (державний реєстраційний номер № 0116U004099).

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків та рекомендацій. Дисертаційна робота, є достатньо методологічно збалансованою, оскільки положення наукової новизни, висновки належно обґрунтовані та об'єктивні. Робота складається з анотації, вступу, п'яти розділів, що містять шістнадцять підрозділів, висновків, списку використаних джерел, які розміщені на 65 сторінках (636 найменувань) та додатків (32 сторінки). Повний обсяг дисертації становить 505 сторінок, з них 385 сторінок основного тексту.

Обґрунтованість наукових положень дисертаційної роботи та достовірність отриманих результатів підтверджені комплексним використанням різноманітних методів дослідження, що дозволило якісно проаналізувати і теоретичні питання, і практичні аспекти діяльності органів публічної влади щодо забезпечення екологічної безпеки в умовах глобалізаційних викликів. Під час виконання дисертаційного дослідження автор використовувала різні методи наукового пізнання, що в свою чергу, сприяло забезпеченню достовірності та об'єктивності одержаних нових знань. Методологічну основу дослідження склали сучасні методи, які застосовуються в юридичній науці – філософські (світоглядні), загальнонаукові та спеціальні юридичні методи наукового пізнання. Найбільш значущими стали: філософські підходи: системно-філософський, структурно-філософський, структурно-організаційний, аксіологічний, просторово-часовий, цивілізаційний, геополітичний і світосистемний; низка спеціальнонаукових методів: історико-юридичний; формально-логічний (дедукції, індукції, визначення і поділу тощо) та деякі інші методи і прийоми наукового пізнання (методи статистичного спостереження (анкетне опитування, аналіз документів, спостереження), зведення і групування, а також математичний аналіз отриманих статистичних даних).

Достовірність і новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Положення наукової роботи

ґрунтуються на об'єктивних теоретичних дослідженнях, висновки є обґрунтованими та базуються на власних судженнях автора. Наукова новизна визначається тим, що за характером розглянутих питань це дисертаційне дослідження є однією з перших в науці адміністративного права комплексних наукових праць, яка спрямована на з'ясування змісту, сутності та сучасного стану забезпечення екологічної безпеки в умовах глобальних викликів; дослідження досвіду становлення правових основ та реформування державного управління у сфері забезпечення екологічної безпеки органами публічної влади України та провідних держав світу.

В дисертації сформульовано важливі для правотворчої та правозастосовної практики положення і висновки, запропоновані особисто автором. Дисертантом проаналізовано значний масив нормативно-правових актів – і законодавчих, і підзаконних, загальнотеоретичних наукових праць українських та зарубіжних учених, розробок фахівців у галузі адміністративного права, екологічного права, конституційного права, теорії держави і права, філософії права, державного управління, міжнародного права та інших галузей науки.

Автор поставила собі за мету, здійснити адміністративно-правову характеристику діяльності органів публічної влади у сфері забезпечення екологічної безпеки в умовах глобалізаційних викликів, удосконалення системи, методів і напрямів розвитку державного управління в галузі навколишнього природного середовища в нових соціально-економічних та екологічних умовах, аналіз чинного законодавства, що регламентує питання охорони довкілля та виявлення основних тенденцій розвитку законодавства, що забезпечує екологічну безпеку держави і вироблення на цій основі оптимального адміністративно-правового механізму управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки.

Для досягнення поставленої мети, було визначено вирішення певного кола завдань. Така постановка мети та відповідних завдань вимагала від автора:

охарактеризувати джерелознавче підґрунтя, що стосується проблематики дослідження; визначити методологічні засади адміністративно-правової характеристики діяльності органів публічної влади щодо забезпечення екологічної безпеки; подати аналіз сучасної екологічної кризи та окреслити заходи протидії їй в умовах глобалізації; здійснити загальну характеристику стану навколишнього природного середовища в контексті Сталого розвитку України та Порядку денного на XXI століття; провести загальнотеоретичний аналіз генези та динаміки розвитку законодавства, що регулює екологічну сферу; визначити галузеві особливості правового регулювання екологічної сфери; проаналізувати адміністративно-правові гарантії реалізації права на сприятливе навколишнє природне середовище; здійснити аналіз діяльності Верховної Ради України щодо природокористування, охорони природи та екологічної безпеки; визначити повноваження центральних органів виконавчої влади у сфері природокористування, охорони природи – загальної та спеціальної компетенції; розглянути питання реалізації повноважень ОМС в екологічній сфері у контексті Європейської хартії місцевого самоврядування; з'ясувати проблематику судового захисту інтересів держави у сфері охорони навколишнього природного середовища; визначити правовий вплив на суспільні відносини у сфері екологічної безпеки у контексті механізму правового регулювання; проаналізувати нормативну основу механізму адміністративно-правового забезпечення екологічної безпеки; з'ясувати інституційну основу механізму адміністративно-правового забезпечення екологічної безпеки; встановити інструментальну основу механізму адміністративно-правового забезпечення екологічної безпеки; окреслити напрями підвищення ефективності механізму адміністративно-правового забезпечення екологічної безпеки; подати характеристику правової політики держави у сфері екології в умовах трансформаційних перетворень в Україні; розглянути доктринальний підхід до визначення екологічної шкоди в Європейському Союзі та Україні; здійснити поглиблений аналіз ліцензійно-дозвільних засобів забезпечення екологічної безпеки.

Зміст дисертаційної роботи, характер висновків, до яких прийшла автор та зміст запропонованих нею рекомендацій свідчать, що дисертант зуміла досягти поставленої мети, яку поставила перед собою та вирішити сформовані завдання.

Заслуговує на увагу різнобічна апробація результатів наукового дослідження: вони багаторазово доповідалися на авторитетних наукових і науково-практичних заходах; можуть використовуватися в навчальному процесі під час вивчення таких наукових дисциплін, як: «Адміністративне право», «Проблеми адміністративного права» та низки галузевих юридичних дисциплін: «Конституційне право», «Екологічне право», «Міжнародне право», «Діяльність ЄСПЛ», а також для підготовки відповідних навчально-методичних матеріалів.

При виконанні дисертаційного дослідження використана значна кількість теоретичних робіт, які мають відповідне відношення до аналізованої проблематики. Автор широко оперує роботами не лише вітчизняних, а й зарубіжних науковців. Літературні джерела використовуються критично, ведеться аргументована полеміка з науковцями та практиками. Вільне володіння надбаннями наукової думки не лише показує належний рівень вже проведеного дослідження, а й свідчить про високий потенціал автора. Достатньою є й емпірична база. Задеклароване вивчення наукових джерел дало підстави для аналізу і репрезентативних висновків. Достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації досягнута шляхом аналізу зібраного теоретичного та емпіричного матеріалу завдяки використанню різноманітних методів наукового пошуку. Належна методологія дослідження також є підтвердженням достовірності наукових положень, висновків та результатів, викладених у дисертації.

Новизна положень та висновки, які виносяться на захист, заявлених як такі, що становлять наукову новизну дійсно є такими. Дисертаційна робота є новітнім комплексним науковим дослідженням, в якому на основі аналізу розглянуто питання діяльності органів публічної влади щодо забезпечення

екологічної безпеки в умовах глобалізаційних викликів в адміністративно-правовій площині.

Висуваючи вказану загальну ідею та розглядаючи її окремі аспекти, дисертант сформулювала низку особистих висновків, пропозицій та рекомендацій, які теж характеризуються науковою новизною і в сукупності вирішують важливу теоретичну і практичну проблему.

Дисертація, загалом, є завершеною науковою працею, в якій у логічній послідовності розкрита мета і завдання дослідження.

У контексті дослідження питань, що становили проблематику дисертаційного дослідження, автор цілком слушно зауважує, що потреба забезпечити екологічну безпеку України, у тому числі для зміцнення екологічної безпеки в міжнародних відносинах, обумовлена внутрішніми інтересами жити у сприятливих природних умовах і не відчувати почуття небезпеки від того, що руйнується природа, з огляду на це стан безпеки не може бути застиглим і одного разу досягнутим, це динамічний баланс між масштабами та темпами соціально-економічного розвитку та заходами запобігання небезпечної деградації навколишнього природного середовища.

Забезпечується такий стан (екологічна безпека) не тільки за допомогою здійснення природоохоронної діяльності, тобто виконання вимог охорони навколишнього природного середовища, передбачених для всіх, але й за допомогою виконання особливих вимог і заходів, що висуваються до суб'єктів, які здійснюють потенційно екологічно небезпечну діяльність.

Забезпечення екологічної безпеки пов'язане з дотриманням екологічних вимог законодавства у галузі розміщення та експлуатації господарських та інших об'єктів, що можуть надати або роблять істотний негативний вплив на навколишнє середовище, а також поводження з небезпечними речовинами, мікроорганізмами, ядерними об'єктами, об'єктами генно-інженерної діяльності (с. 37-37).

Необхідно погодитися з автором що, поняття «забезпечення екологічної безпеки» використовується без урахування змісту та співвідношення з поняттям

«охорона навколишнього природного середовища». Нерідко загальні вимоги та заходи з охорони навколишнього природного середовища згадуються в законодавстві України як заходи забезпечення екологічної безпеки або навпаки – не визначаються відмінності між ними. (с. 40-42).

Автором підкреслено, що завершення етапу формування нового екологічного законодавства ставить на порядок денний необхідність наступної закономірної стадії вдосконалення законодавства. Це стадія систематизації екологічного законодавства, яка включає узагальнення та впорядкування накопиченого нормативного матеріалу, підвищення якості правового регулювання за допомогою роботи над змістом і формою нормативно-правових актів, усуненням наявних суперечностей у чинному законодавстві, розробку нових актів й еколого-правових норм для заповнення прогалин у правовому регулюванні відносин з охорони навколишнього середовища, природокористування, забезпечення екологічної безпеки (с. 109-112).

Аргументовано автор зауважує, що функціями центральних органів виконавчої влади у сфері природокористування, охорони навколишнього середовища та екологічної безпеки доцільно вважати основні напрями діяльності України у цій сфері, які реалізуються цими органами у межах повноважень, встановлених нормативно-правовими актами України, що мають певну форму реалізації, з метою забезпечення сприятливого довкілля для людини, збереження природних екосистем і біологічного різноманіття.

У розділі 3 автор досить глибоко характеризує діяльність органів публічної влади щодо забезпечення екологічної безпеки. Зокрема, аналізуючи нормативно-правові акти, що регулюють діяльність центральних органів виконавчої влади у сфері природокористування, охорони навколишнього середовища та екологічної безпеки, зроблено висновок про те, що цим органам притаманні функції: 1) вироблення державної політики, планування та нормативно-правове регулювання у галузі природокористування, охорони навколишнього середовища та екологічної безпеки; 2) облік, розпорядження і охорона природних ресурсів і об'єктів; 3) контроль і нагляд у сфері

природокористування, охорони навколишнього середовища та екологічної безпеки (підрозділ 3.2).

Окрему увагу приділено питанню реалізації повноважень органів місцевої влади в екологічній сфері у контексті Європейської хартії місцевого самоврядування, що дало змогу автору констатувати, що вихідним у розумінні предмета та методів правового регулювання місцевого екологічного управління є загальнотеоретичний підхід до поняття правового регулювання та правового регулювання місцевого управління (с. 137-141).

Дисертантом цілком слушно зауважено, що глобальна екологічна криза займає особливе місце серед сучасних проблем людства, її гострота обумовлена протиріччям між безмежними потребами та можливостями людини і обмеженням природних ресурсів. Антропогенні навантаження на навколишнє середовище зростають у геометричній прогресії. Відбувається наростання екологічних викликів, які не отримують адекватних рішень у системі публічної влади і управління. (с. 287-293).

Водночас, дисертантом цілком слушно піднімається питання про розмежування державно-правового та соціально-політичного аспектів у трактуванні правової політики у сфері екології. У державно-правовому вимірі правова політика у сфері екології виступає у вигляді обумовленої загальним політичним курсом стратегії (тактики) діяльності держави у правовій сфері, що виражає офіційну позицію з ключових питань правового регулювання, спрямованої на вдосконалення та розвиток чинного права відповідно до певної ієрархії соціальних цінностей (с. 297-301).

Вагомо, що узагальнюючи основні результати дослідження Сірант М. М. формулює низку законодавчих новацій, доцільність яких доводить у дисертаційній роботі.

Водночас, заслуговують на увагу у низка інших положень та висновків, що містяться у дисертації.

Повнота викладу наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації в опублікованих працях. Матеріали

дослідження всебічно викладені у 34 наукових працях, а саме: одноосібній монографії, 22 статтях, з яких чотири – в іноземних профільних виданнях, 19 – у фахових журналах, що включені до міжнародних каталогів наукових видань і наукометричних баз, та в 11 збірниках тез наукових конференцій. У публікаціях достатньо відображені всі розділи дисертаційного дослідження. Автореферат дисертації ідентичний за змістом основним положенням дисертації. Висновки дисертанта щодо значущості її праці для науки і практики видаються правомірними.

Вирішення наукової проблеми. Дисертація Сірант М.М. містить вагомі результати, які в сукупності вирішують важливу наукову проблему стосовно адміністративно-правової характеристики діяльності органів публічної влади щодо забезпечення екологічної безпеки в умовах глобалізаційних викликів.

Викладені в роботі наукові положення заповнюють низку прогалин, які існують в адміністративно-правовій науці, є основою для проведення подальших досліджень з окресленої тематики. Отже, найбільш важливі наукові та практичні результати дослідження діяльності органів публічної влади щодо забезпечення екологічної безпеки в умовах глобалізаційних викликів мають різнопланове значення для юридичної науки та практики і можуть бути використані у: науково-дослідницькій сфері; правотворчій сфері; правозастосовній діяльності та навчальному процесі.

Дискусійні положення та зауваження. Між тим, не всі авторські тези, твердження і міркування сприймаються як логічний підсумок емпіричних спостережень, що на достатньому рівні обґрунтовані з теоретичних позицій, здобутків юридичної практики й аналізу нормативного матеріалу. Деякі з них потребують додаткових роз'яснень і уточнень з огляду на сучасний стан та перспективи розвитку теорії держави і права. У зв'язку з цим є необхідність висловити низку зауважень і окреслити дискусійні положення.

1. Авторкою доречно зазначено, що питання методології є першочерговим для будь-якої галузі науки і юридичної зокрема, оскільки дозволяють визначити не тільки метод істинного пізнання, а й виявити

інструментарій, тобто сукупність принципів і прийомів, що лежать в основі отримання такого знання. Проте, тоді потребує пояснення чому в дисертації не використовувався науковий підхід до пізнання глобальних явищ. Нині синергетика виступає як новий світогляд, світосприйняття, що докорінно змінює розуміння необхідного (закономірного, визначеного) і випадкового в самих основах побудови світу. По-новому з'ясовуються причини і форми розвитку безжиттєвої матерії в усіх сферах життєдіяльності суспільства і людини. Формується нове розуміння випадку як самостійного фактора біологічної і соціальної еволюції, визнання ролі випадку в самоорганізованих процесах, що актуально саме для екологічної безпеки в умовах глобальних викликів. Тому що остання нині знаходиться у так званій «точці біфуркації» і напрям розвитку передбачити неможливо.

2. Потребує додаткової аргументації позиція здобувачки в контексті формування Екологічного кодексу. Зокрема у висновках під номером чотири вказано, що «Розробка теорії систематизації екологічного законодавства і на її основі єдиної концепції систематизації здатна зняти багато питань». Це речення однозначно потребує мовного і логічного тлумачення. На жаль, в дисертації не розкрито теоретико-правове розуміння сутності поняття «теорія систематизації» та «єдиної концепції систематизації». Запропонована конструкція, на нашу думку, є не цілком теоретично обґрунтованою, тому що вже в самому понятті «систематизація» міститься розуміння, що в результаті такої діяльності буде створена єдина система норм права. Тут варто було вказати, до якого виду систематизації сьогодні схиляється автор – кодифікації, консолідації чи інкорпорації.

3. Вражає широта проведеного дослідження, однак сам предмет аналізу є доволі широким, а тому авторка не охопила деяких аспектів цієї проблематики. Зокрема поза увагою залишилося питання екологічного моніторингу як вагомої науково-інформаційної системи регламентованих періодичних безперервних, довгострокових спостережень, оцінки і прогнозу змін стану природного середовища з метою виявлення негативних змін і вироблення рекомендацій з їх

усунення або ослаблення.

4. Ми маємо розуміти, що збройний конфлікт на Сході нашої держави загострює екологічні проблеми Донбасу та може призвести до негативних наслідків. За оцінками експертів програми ООН із навколишнього середовища, в регіоні зруйновано екосистеми на 500 тис. га земель, у тому числі 18 природних заповідних територій. Постраждало близько 150 тис. га лісів. Тому важливо комплексно розглядати екологічну ситуацію в регіоні та шукати шляхи вирішення проблем. Вказане питання не знайшло належного розгляду в дисертаційній роботі.

5. Проблема екологічної відповідальності є первинним питанням у контексті забезпечення екологічної безпеки. Місце її і роль потребує значного переосмислення. Нині поширеним є відхід від розуміння останньої виключно як виду цивільної відповідальності та розгляд її як міжгалузевого, в тому числі адміністративно-правового інституту. Шкода, що автор цьому питанню не приділила уваги.

Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам.
Висловлені зауваження не перешкоджають позитивному ставленню до виконаної Сірант М. М. дослідницької роботи, а здійснений автором творчий пошук заслуговує на повагу і позитивну підтримку.

Рецензована дисертація вирішує конкретну науково-прикладну проблему, містить раніше не захищені положення, які є особистими напрацюваннями автора, мають наукову цінність і позитивне значення для подальшої адміністративно-правової характеристики діяльності органів публічної влади щодо забезпечення екологічної безпеки в умовах глобалізаційних викликів.

Дисертаційна робота належним чином оприлюднена та пройшла апробацію в наукових публікаціях і виступах на конференціях. Зміст дисертації відповідає вимогам МОН України та відповідно відображений в авторефераті.

Наведене дозволяє визнати дисертацію «Адміністративно-правова

характеристика діяльності органів публічної влади щодо забезпечення екологічної безпеки в умовах глобалізаційних викликів» завершеним самостійним дослідженням, що відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567.

Автор дисертації – Сірант Мирослава Миколаївна заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент –

професор кафедри фінансових розслідувань

Університету Державної фіскальної служби України,

доктор юридичних наук, професор



Ольга ТИЛЬЧИК

