

*У спеціалізовану вчену раду
Д 35.052.19
Національного університету
«Львівська політехніка»*

79013, м. Львів,
вул. С. Бандери, 12

ВІДГУК ОФІЦІЙНОГО ОПОНЕНТА

**доктора юридичних наук, професора Христинченко Надії Петрівни
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**

Дисертаційне дослідження Сірант М. М. присвячене вирішенню актуальної проблеми сьогодення – адміністративно-правовій характеристиці діяльності органів публічної влади щодо забезпечення екологічної безпеки в умовах глобалізаційних викликів.

Актуальність теми дослідження. Проблематика охорони природи, забезпечення екологічної безпеки нині стосуються не лише окремих держав чи регіонів, а й людства загалом. Людська цивілізація впродовж своєї історії користувалася природою, усе більше впливаючи на стан її ресурсів. Іноді люди нещадно використовуючи природні ресурси, навіть не задумувалися про їх відновлення. Коли ж суттєво погіршувався стан навколишнього природного середовища, вони усвідомлювали шкідливість своїх дій і вживали певних

заходів щодо його охорони. Використання природних ресурсів значною мірою позначилося на якості життя людей, проте економічне зростання, зорієнтоване на кількісні показники, зрештою призвело до колосального забруднення навколишнього природного середовища, а подекуди до незворотних негативних наслідків, звівши стан екологічної безпеки в деяких регіонах світу до критично низьких показників.

На жаль, Україну не оминули складні екологічні проблеми. Екологічна ситуація демонструє тенденцію до погіршення, її вже можна охарактеризувати як кризову, що формувалася протягом тривалого періоду шляхом нехтування об'єктивними законами розвитку та відтворення природно-ресурсного комплексу України. Тому є підстави стверджувати, що проблема забезпечення екологічної безпеки стала останнім часом однією з найбільш обговорюваних і викликає подальшу особливу актуальність та зацікавленість серед вітчизняних учених.

На сучасному етапі розвитку Україна, ратифікувавши Угоду про асоціацію з Європейським Союзом, визначилася щодо стратегічних шляхів економічного та політико-правового розвитку аж до повного членства в ЄС. Наступні радикальні реформи та позитивні результати від їхнього впровадження мають особливе значення для успішного розв'язання проблеми охорони навколишнього природного середовища, та забезпечення екологічної безпеки, в рамках якої тісно переплетені державні, національні, регіональні та глобальні аспекти.

Отже, правовий характер відносин з охорони довкілля, забезпечення екологічної безпеки, переростання екологічних проблем в ранг державної і міжнародної політики підкреслюють актуальність обраної теми.

Враховуючи вищезазначене, можна констатувати потребу комплексного багатоаспектного доктринального дослідження сутності, призначення, законодавчих проблем і концептуального підходу до забезпечення екологічної безпеки, шляхом створення надійної наукової бази для подальшого вдосконалення діяльності органів публічної влади щодо забезпечення

екологічної безпеки в умовах глобалізаційних викликів.

Саме тому дисертаційну роботу Сірант М. М. цілком можливо вважати такою, що вирізняється актуальністю, має наукове та практичне значення.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Необхідно підкреслити, що проблематика дисертаційної роботи має тісний зв'язок з науковими програмами, планами та темами. Отож, дисертація виконана відповідно до Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016–2020 роки, затверджених 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.

Обґрунтованість наукових положень, висновків та рекомендацій досягнуто дисертантом за рахунок використання комплексу загальнонаукових та спеціально-юридичних методів пізнання з метою вирішення поставлених завдань дослідження, опрацювання достатньої кількості інформаційних джерел, здійсненою апробацією одержаних результатів.

Мета дисертаційної роботи відповідає поставленій дисертантом науковій проблемі, а саме адміністративно-правовій характеристиці діяльності органів публічної влади у сфері забезпечення екологічної безпеки в умовах глобалізаційних викликів, удосконаленню системи, методів і напрямів розвитку державного управління в галузі навколишнього природного середовища в нових соціально-економічних та екологічних умовах, аналізу чинного законодавства, що регламентує питання охорони довкілля та виявленню основних тенденцій розвитку законодавства, що забезпечує екологічну безпеку держави та виробленню на цій основі оптимального адміністративно-правового механізму управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та забезпеченню екологічної безпеки.

Сформульовані завдання дисертантом вирішено, а узагальнені результати відображено у висновках до дисертації.

Обґрунтованості результатів дослідження Сірант М. М. також додає їх належна апробація на науково-практичних конференціях та опублікування у: 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.

Найбільш вагомі наукові положення, висновки і рекомендації, одержані дисертантом, знайшли належне обґрунтування у тексті роботи, зокрема щодо: потреби створення та належної моніторингової діяльності у сфері забезпечення екологічної безпеки; ефективності регулювання відносин з

охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки та раціонального природокористування; питань забруднення навколишнього середовища в Україні, яке набуло значних масштабів; переробки відходів виробництва та споживання, які є не тільки джерелом істотного забруднення довкілля, порушують ґрунтовий шар, засмічують водні об'єкти, забруднюють атмосферне повітря, руйнують природні екологічні системи, але й захащають величезні території і чинять негативний вплив на здоров'я людини; діяльності органів виконавчої влади загальної компетенції у сфері захисту навколишнього середовища, місцевих органів влади, територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади загальної компетенції у сфері захисту навколишнього природного середовища; кодифікації екологічного законодавства, що є завданням стратегічного характеру; доктринального підходу до визначення екологічної шкоди; визнання ліцензування у галузі охорони навколишнього природного середовища, природокористування, забезпечення екологічної безпеки комплексним еколого-правовим інститутом, правова регламентація якого здійснюється за допомогою норм трьох галузей права – адміністративного, цивільного та екологічного.

Достовірність положень і висновків дисертаційного дослідження досягнуто використанням належних методів дослідження та достатньої джерельної бази (636 найменівань). Методи дослідження обрано з урахуванням мети та завдань дисертації. Зокрема, у роботі використано у взаємозв'язку такі наукові методи: системно-філософський, структурно-філософський, структурно-організаційний, аксіологічний, просторово-часовий, цивілізаційний, геополітичний і світосистемний.

Такий інструментарій аналізу об'єкта дослідження дозволив виявити діалектику загального і конкретного, сутності і явищ, детермінізму й індетермінізму, обґрунтувати економічну, соціокультурну і світоглядну детермінацію екологічної безпеки, її національні й міжнародні, світосистемні й геополітичні аспекти.

Реалізовано міждисциплінарний підхід з використанням теоретичних напрацювань інших наук, виявлені характерні риси і функції екологічної безпеки, як цілісної системи взаємопов'язаних елементів

Окрім того, в процесі дисертаційного дослідження використано низку спеціальнонаукових методів: історико-юридичний; загальнотеоретичного аналізу генези та динаміки розвитку законодавства, що регулює екологічну сферу; формально-логічний (дедукції, індукції, визначення і поділу тощо).

З метою формування емпіричної частини дослідження застосовано методи статистичного спостереження (анкетне опитування, аналіз документів, спостереження), зведення і групування, а також математичний аналіз отриманих статистичних даних. Для формування висновків та узагальнень результатів дослідження використано досягнення формальної логіки та деонтологічної логіки.

Емпіричною базою дослідження став аналіз статистичних даних щодо діяльності органів публічної влади у сфері забезпечення екологічної безпеки, міжнародних правозахисних організацій, судова практика України та Європейського суду з прав людини щодо захисту екологічних прав людини, а також результати авторського соціологічного опитування 412 респондентів – працівників Департаментів та управлінь екології та природних ресурсів, а також органів місцевого самоврядування у Львівській, Рівненській, Київській, Івано-Франківській, Миколаївській, Закарпатській та Вінницькій областях.

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 вона 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.

Дисертація Сірант М. М. вміщує низку елементів новизни. Серед найбільш значимих положень та висновків, що є новими для юриспруденції, вкажемо на такі:

– екологічна безпека розглянута у контексті національної безпеки держави, а також, що найголовніше, безпеки людини. Центральною ідеєю висловлено те, що проблеми у сфері забезпечення екологічної безпеки, зокрема дефіцит ресурсів, погіршення стану довкілля, виснаження озонового шару тощо, можуть призвести до жорстоких конфліктів між державами та суспільствами, що не можна відокремлювати від глобальної безпеки. При цьому пріоритет повинен ставитись на безпеці людини, а отже, діяльність органів публічної влади має концентруватись на питаннях вразливості та спроможності вирішувати проблеми суспільства, яке стикається з природними та техногенними небезпеками в умовах, що стрімко змінюються. Констатовано, що в чинному законодавстві термін «екологічна безпека» не набув нового еколого-правового змісту і, в певному сенсі, повторює положення природоохоронного законодавства;

– у зв'язку з новими викликами у сфері екологічної безпеки, обґрунтовано доцільність перегляду в окремому законі визначення екологічної безпеки, уточнивши специфіку, понятійний апарат, включивши поняття і оцінку загроз, збитків, ризиків, викликів, як основу для формулювання самої безпеки. Розширене поняття «екологічна безпека» має включати нормативи та методику оцінки загроз, варіативність дій щодо забезпечення безпеки;

– спрогнозовано пріоритети в адміністративно-правовому регулюванні діяльності органів публічної влади у сфері забезпечення екологічної безпеки, які мають бути спрямовані на протидію існуючим екологічним небезпекам шляхом їх пригнічення, локалізації, нейтралізації та спрямування на подолання впливу екодеструктивних чинників та уникнення руйнування екологічної

рівноваги системи «довкілля – людина – економіка», що забезпечить концентрацію засобів та зусиль для локалізації дестабілізуючих чинників та мінімізацію наслідків їх екодеструктивного впливу;

– визначено, що стратегічний набір інструментів стійкої реалізації екологічної безпеки органами публічної влади повинен базуватись на засобах адміністративного та контрольного впливу: стандартах, ліцензіях; контролі в місцях забруднення; реалізації принципу невідворотності відшкодування завданої шкоди забруднювачем;

– з огляду на появу нових глобальних загроз – кліматичних, генетичних, біосферних тощо, – обґрунтовано потребу внесення у законодавство визначень усіх видів екологічної безпеки, при цьому такий підхід має стати пріоритетним. Вказані терміни доцільно закріпити у базовому законі «Про охорону навколишнього природного середовища» та інших законодавчих актах, що регулюють питання екології;

– сформульовано авторський перелік параметрів оцінки ефективності функціонування механізму адміністративно-правового регулювання забезпечення екологічної безпеки в Україні, до яких віднесено: відсутність (або зниження) оскаржень нормативно-правових актів (скасування таких); зменшення кількості правопорушень у сфері екології; реалізація прав, свобод і законних інтересів суб'єктів права; розуміння та сприйняття сенсу, змісту правових норм суб'єктами забезпечення екологічної безпеки, використання правових норм. Доведено, що з метою досягнення ефективності механізму адміністративно-правового забезпечення екологічної безпеки необхідні: контроль функціонування; виявлення недоліків у нормативно-правовому закріпленні, причин неефективності і усунення їх; оновлення нормативно-правової основи відповідно до обставин, що змінюються; співвідносність засобів реалізації з існуючими суспільними потребами; усунення перешкод, що виникають на шляху реалізації прав, свобод і законних інтересів суб'єктів;

– удосконалено тезу про необхідність запровадження державно-приватного партнерства для забезпечення екологічної безпеки, адже це не

тільки спосіб мінімізувати бюджетні витрати в умовах обмеженості ресурсів, а й прояв загального принципу солідарності публічного і приватного у сфері, що однозначно виступає середовищем для формування публічного інтересу. Підкреслено, що передача управлінських функцій держави недержавним організаціям – це актуальне адміністративно-правове завдання, яке зачіпає інтереси суспільства. Управлінські функції держави, якщо це доцільно, на підставі закону, можуть бути передані суб'єктам, які не є органами публічної влади, що дозволить скоротити неефективне втручання держави в економіку, зменшить витрати бізнесу на подолання адміністративних бар'єрів. Обґрунтовано, що публічне адміністрування у сфері забезпечення екологічної безпеки вступило у період докорінного перетворення з метою приведення у відповідність до сучасних умов. Зміст публічного адміністрування у сфері забезпечення екологічної безпеки не може характеризуватися тільки у традиційних для національного адміністративного права термінах – державне управління, діяльність органів виконавчої влади, адміністративна діяльність.

У дисертації міститься низка інших наукових положень, які удосконалено та набули подальшого розвитку, що є елементами наукової новизни.

Сформульовані дисертантом висновки відповідають завданням дослідження, відображають у стислій формі результати дослідження.

Дисертація Сірант М. М. є завершеною роботою, результати якої можуть знайти своє практичне впровадження у: науково-дослідній сфері – для подальшого розроблення питань, пов'язаних з діяльністю органів публічної влади щодо забезпечення екологічної безпеки в умовах глобалізаційних викликів; сфері правотворчості – для удосконалення вітчизняного законодавства, що регулює сферу забезпечення екологічної безпеки та охорони навколишнього природного середовища; правореалізаційній діяльності – для підвищення ефективності діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, що забезпечують реалізацію права людини на безпечне природне середовище; навчальному процесі – під час викладання курсів

«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.

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

Основні положення та результати дисертації опубліковано в 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.

Оформлення дисертаційної роботи відповідає вимогам, які ставляться до дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора наук. Зміст дисертації відповідає спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, за якою вона подається до захисту. Дисертація написана українською мовою, у науковому стилі.

Вирішення наукової проблеми. Дисертація Сірант М. М. містить вагомий результати, які в сукупності вирішують важливу наукову проблему, а також забезпечують розв'язання низки практичних питань, що виникають в діяльності органів публічної влади у сфері забезпечення екологічної безпеки в умовах глобалізаційних викликів.

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 і аналізу нормативного матеріалу. Деякі з них потребують додаткових роз'яснень і уточнень з огляду на сучасний стан та перспективи розвитку адміністративно-

правової теорії і відповідної законодавчої бази. У зв'язку з цим є необхідність висловити низку зауважень і окреслити дискусійні положення.

1. Тема, предмет та мета дисертаційного дослідження виводиться дисертантом через таке поняття як «екологічна безпека». Також у вступі дисертаційної роботи при мотивуванні актуальності обраної проблематики проводиться широка аргументація щодо необхідності звернення правової спільноти до проблеми екологічної безпеки держави, у подальшому в дисертації навіть подекуди надмірно розкриваються проблеми критичного стану навколишнього природного середовища та екології. Поряд з тим, автор незначну увагу (виключно в межах підрозділу 1.1.) приділила визначено розуміння екологічної безпеки. Залишилися поза увагою такі питання як елементи екологічної безпеки, її зв'язок з державною та національною безпекою, природно-техногенною безпекою, економічною безпекою та безпекою окремої особи. Видається, що первинне поняття дослідження потребує більш ширшого аналізу в межах окремого підрозділу роботи.

2. Здобувач неодноразово позиціонує як власне наукове досягнення, особливо в підрозділу 1.3, твердження про потребу оновлення правової та соціальної ідеології щодо відновлюваності ресурсів. Така теза потребує пояснення, оскільки вже достатньо давно (принаймні з часу прийняття Кіотського протоколу 1992 року) демократичні цивілізовані держави вибрали шлях розвитку своєї економіки на основі розвитку відновлювальної енергетики. Так використання вітрових, сонячних, біопаливних, малих гідро- та електростанцій вже практично витіснили в європейських країнах старі електростанції з використанням вугілля, нафти, газу, збагаченого урану. Цивілізовані народи не тільки декларують потребу зміни ідеології, але й активно впроваджують її в практичну сферу.

3. Хотілося б на прилюдному захисті почути позицію автора щодо співвідношення приватних і публічних інтересів у сфері правового регулювання екологічних відносин. Сірант М. М. вказує в дисертації, що «правове регулювання суспільних відносин, які складаються у сфері взаємодії

суспільства і природи, має бути спрямованим, передусім, на забезпечення публічних інтересів». Не зрозуміло чи може індивідуальний інтерес окремої людини в екологічній сфері, наприклад, право на здоровий спосіб життя, право на безпечне довкілля, право на користування природними ресурсами тощо, суперечити публічним інтересам, і в разі такої суперечності, яким інтересам має бути надана перевага, оскільки згідно конституційного розуміння життя та здоров'я людини – найвища соціальна цінність держави. Окрім того автор вживає такий термін як «громадський інтерес», що потребує також роз'яснення.

4. Позитивно оцінюючи проведений аналіз характеристики діяльності органів публічної влади щодо забезпечення екологічної безпеки (розділ 3) все ж вбачається, що значну увагу необхідно було присвятити не тільки аналізу повноважень органів, але й аспектам їх взаємодії щодо екологічних правовідносин. Вказане особливо актуально в контексті реформи децентралізації як процесу передачі значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування. Оскільки реформа ще не завершена, необхідно було б вказати на проблемні питання, що пов'язані з переходом від однієї системи управління до іншої та труднощі і прогалини в сфері екологічного гарантування, що виникають.

5. Аналіз судового захисту в сфері досліджуваних правовідносин є вагомою гарантією екологічної безпеки. Однак, дивує той факт, що здобувач досліджує не механізми та засоби реалізації правосуддя у сфері екологічних правовідносин, а чомусь сконцентрувалася виключно на судовому захисті окремого екологічного права, а саме права на сприятливе навколишнє середовище. Вказане значно вужче комплексу судових гарантій.

Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам.

Висловлені зауваження не перешкоджають позитивному ставленню до виконаної Сірант М. М. наукової 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 подальшого розвитку проблематики діяльності органів публічної влади щодо забезпечення екологічної безпеки в умовах глобалізаційних викликів, та загалом адміністративно-правової науки.

На підставі викладеного вважаю що дисертація Сірант Мирослави Миколаївни на тему: «Адміністративно-правова характеристика діяльності органів публічної влади щодо забезпечення екологічної безпеки в умовах глобалізаційних викликів» є завершеною самостійною кваліфікаційною науковою працею, яка за своєю актуальністю, ступенем новизни, обґрунтованістю, рівнем наукової та практичної значущості отриманих результатів, а також за кількістю та обсягом публікацій відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а також вимогам до оформлення дисертації, затвердженим наказом МОН України від 12.01.2017 р. № 40. Відтак, Сірант Мирослава Миколаївна заслуговує на присудження їй наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент –

Професор кафедри кримінального права та процесу,
і правоохоронної діяльності
Західноукраїнського національного університету,
д.ю.н., професор

Надія ХРИСТИНЧЕНКО

