

В і д г у к

**офіційного опонента, доктора юридичних наук, професора
Печуляка Віталія Петровича на дисертацію Гулак Олени Василівни
«Теоретико-методологічні засади адміністративно-правового забезпечення
пожежної безпеки в лісах України», подану на здобуття наукового ступеня
доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне
право і процес; фінансове право; інформаційне право**

Актуальність обраної теми.

Стрімкий розвиток суспільних відносин, притаманний у тому числі й Україні, свідчить про вкрай загрозливі тенденції безпекового характеру. Глобальні кліматичні зміни сьогодні, як ніколи, впливають на стан навколишнього природного середовища, посилюючи ризики лісових пожеж, що протягом останніх років набувають особливо загрозливих тенденцій щодо їх кількості та масштабів як у світову вимірі, так і в нашій державі зокрема.

Основними в ієрархії потреб після фізіологічних є потреба безпеки. У житті людини й функціонуванні соціально-економічної системи безпека є важливим та переважно домінуючим чинником. Поряд з людиною, її життям й здоров'ям, честю, гідністю та недоторканністю безпека проголошується і визначається Основним Законом нашої держави найвищою соціальною цінністю (ст. 3).

Разом з тим, значні суспільні потрясіння, що відбуваються в Україні відвертають увагу найвищих державних органів від цієї вкрай наразі важливої проблеми, про що свідчить викривлення достеменних статистичних даних щодо кількості та масштабів лісових пожеж, нівелювання істотних ризиків, відсутність адекватної реакції на сучасні загрози, що найбільше проявляється у рівні фінансування відповідних протипожежних заходів, що майже відсутнє у державному бюджеті протягом останніх років. Окрім того, тривала криза лісівничої галузі стратегічного, інституційного, управлінського та нормативного характеру ще в рази загострила неналежний стан справ у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах.

Все це вказує на актуальність обраної теми дисертаційної роботи Гулак Олени Василівни «Теоретико-методологічні засади адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України».

Актуальність обраної теми визначається й тим, що дисертаційна робота виконана у відповідності до заходів, що проводяться в Україні і стосуються реформування адміністративно-правового забезпечення системи державної управління. Дисертація відповідає пріоритетним напрямам Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015; Пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2020 року, затверджених постановою

Кабінету Міністрів України від 7 вересня 2011 р. № 942; Стратегії розвитку наукових досліджень Національного університету біоресурсів і природокористування України та виконана у межах науково-дослідної роботи «Правове регулювання охорони та відтворення лісів в Україні» (номер державної реєстрації 0113U003857).

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації є належним відповідно до використаного автором комплексного підходу, заснованого на аналізі значної кількості праць представників науки адміністративного права та процесу, екологічного, природоресурсного права, історії та теорії права, а також інших галузей знань.

Структура роботи обумовлена завданнями, що ставить перед собою дисертант, обравши в якості об'єкта дослідження суспільні відносини у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах України. Слід зауважити, що відповідно до чинних нормативних положень, об'єкт та предмет дисертаційної роботи, як категорії наукового процесу, дійсно співвідносяться між собою як загальне та часткове. Звідси, предметом дослідження автор виділяє теоретико-методологічні засади адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України. Саме це надало змісту дисертаційної роботи логічності, послідовності та обґрунтованості висновків. Зміст роботи, у свою чергу, дає повне уявлення про наукову цінність й практичну значущість. Висновки дисертації достатньо аргументовані та логічні. Крім того, дослідження характеризується належним рівнем наукових узагальнень. Варто відзначити і його творчий та комплексний характер.

Автор вірно формулює мету дослідження – розробка теоретико-методологічних і практичних проблем адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України.

Задля досягнення поставленої мети та отримання очікуваних результатів у процесі дослідження дисертантом ставляться такі основні завдання: з'ясувати адміністративно-правовий зміст забезпечення пожежної безпеки в лісах України з метою встановлення рівня його наукової досліджуваності; розкрити теоретико-методологічні засади дослідження адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України задля формування власних дослідницьких позицій; визначити правові засади забезпечення пожежної безпеки в лісах України з метою розроблення власних авторських пропозицій щодо їх оптимізації та удосконалення; розкрити зміст організаційних засад забезпечення пожежної безпеки в лісах України та провести їх класифікацію; з'ясувати особливості адміністративної відповідальності за порушення правил пожежної безпеки в лісах України для формування власних пропозицій; визначити систему суб'єктів забезпечення пожежної безпеки в лісах України для поглибленого

розуміння досліджуваної проблематики; з'ясувати повноваження органів галузевої компетенції у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах України; визначити роль та місце органів функціональної компетенції у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах України; розкрити особливості нормативного регулювання організації взаємодії суб'єктів забезпечення пожежної безпеки в лісах України з метою виявлення недоліків та формування власних пропозицій; узагальнити зарубіжний досвід адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах та виявити можливі для імплементації його позитивні елементи; окреслити комплекс основних проблемних правових аспектів у забезпеченні ефективності пожежної безпеки у вітчизняних лісових масивах з метою формування власних пропозицій та рекомендацій щодо їх усунення; розробити концептуальну модель адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України; узагальнити існуючі та надати авторські пропозиції щодо удосконалення адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України.

Слід виділити обраний автором методологічний арсенал. Методологічну основу дослідження склали загальнонаукові та спеціально-наукові методи пізнання, зокрема діалектичний, формально-логічний, аналізу й синтезу, системно-структурний, порівняльно-правовий, формально-юридичний, прогностичний та інші.

Застосування діалектичного методу дало змогу дослідити суспільні відносини у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах України у їх єдності та взаємозв'язку, виявити закономірності їх розвитку, а також розглянути динаміку розвитку законодавства у цій сфері. За допомогою формально-логічного методу проаналізовано норми чинного законодавства, які регулюють забезпечення пожежної безпеки в лісах України, та виявлено особливості застосування адміністративної відповідальності. Метод аналізу та синтезу використовувався при з'ясуванні особливостей та тенденцій сучасного стану пожежної безпеки в лісах України. Застосування системно-структурного методу дозволило дослідити складові механізму забезпечення пожежної безпеки в лісах України та розкрити їх зміст. Порівняльно-правовий метод покладено в основу порівняльного аналізу законодавства зарубіжних держав у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах, що дозволило виявити позитивний досвід адміністративно-правового забезпечення у цій сфері. Формально-юридичний метод дозволив здійснити аналіз дієвості та узгодженості законів та підзаконних актів у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах України та виявити цілу низку правових колізій та неточностей. Застосування прогностичного методу дало можливість дослідити наслідки прийняття пропозицій з удосконалення чинного законодавства та внесення змін до системи чинних вітчизняних

нормативно-правових актів. З урахуванням наукової теорії «місця людини в безпеці життєдіяльності» представлено авторську концепцію забезпечення пожежної безпеки в лісах України та сформовано власне бачення комплексного, багаторівневого характеру системи адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах.

Отже, теоретико-методологічний арсенал дисертаційного дослідження зумовлений метою та особливостями правового явища, що аналізується. Аналіз змісту роботи, її висновків та пропозицій дозволив переконатися, що задекларовані автором методи наукового пізнання дійсно творчо та конструктивно були використані під час зазначеного дослідження.

Достовірність результатів дослідження. Безсумнівною перевагою роботи є використання великого обсягу нормативно-правових актів України та законодавства зарубіжних країн досліджуваній сфері суспільних відносин. Усе це дозволяє зробити висновок, що одержані у дослідженні результати характеризуються високим ступенем вірогідності та наукової обґрунтованості.

Подане до захисту дисертаційне дослідження є авторською, оригінальною, самостійно виконаною науково-кваліфікаційною роботою, яка відрізняється творчим підходом, науковою новизною вирішення актуальної проблеми, що має істотне значення для збагачення адміністративно-правової науки.

Наукова новизна дослідження полягає в обґрунтуванні теоретико-методологічних засад, теоретико-практичних висновків стосовно удосконалення адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України, що підтверджується наведеними розробками, висновками, рекомендаціями та пропозиціями.

Серед позицій, що виносяться на захист, слід підтримати доцільність запропонованого дисертантом формування адміністративно-правового механізму забезпечення пожежної безпеки в лісах України як системного утворення, до структури якого включено: правову, організаційну та інституційну складові.

Окремо заслуговує на підтримку запропонований автором комплексний підхід до дослідження інституційної складової адміністративно-правового механізму забезпечення пожежної безпеки в лісах України, який ґрунтується на структурно-функціональному та структурно-організаційному підходах дослідження механізму адміністративно-правового забезпечення, що дозволило сформувати авторську систематизацію органів публічної влади у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах України, до яких віднесено органи загальної компетенції та органи спеціальної компетенції; серед органів спеціальної компетенції виокремлено: 1) органи галузевої компетенції та 2) органи функціональної компетенції. Автором, зокрема, доведено, що система

суб'єктів у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах являє собою сукупність загальних та спеціальних органів і осіб, що на принципах субординації, координації взаємодіють між собою з метою забезпечення пожежної безпеки в лісах.

Вважаємо, що заслуговує на наукову підтримку та схвалення обґрунтована позиція автора щодо побудови концептуальної ієрархічної моделі, яка обґрунтовує взаємозалежність окремих її рівнів: від ширшого до вузького: національної безпеки – екологічної безпеки – пожежної безпеки – пожежної безпеки в екосистемах – пожежної безпеки в лісах та обґрунтованість позиції про те, що «пожежна безпека в лісах» як невід'ємна складова «пожежної безпеки» та «екологічної безпеки» є елементом «національної безпеки», зважаючи на те, що пожежна безпека прямо законодавцем не визначена як складова національної безпеки.

Плідною як із наукової, так і практичної точки зору постає позиція дисертанта щодо використання стратегії сталого розвитку, оснований на вченні В. Вернадського про ноосферу, якою обґрунтовано необхідність оцінки техногенних впливів на довкілля у контексті взаємозв'язку природоохоронної та економічної складових, що дозволило запропонувати авторську концепцію забезпечення пожежної безпеки в лісах України та сформуванню власне бачення комплексного, багаторівневого характеру системи адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах.

Заслужують на наукову підтримку ті положення роботи, в яких автором обґрунтовано запропоновано зміни та доповнення до чинного законодавства (підрозділи 1.1; 2.1; 2.3; 3.2; 4.2 та 4.3). Варто підкреслити, що у роботі містяться й інші слушні узагальнення та пропозиції.

У результаті дисертаційного дослідження, виконаного на основі аналізу чинного законодавства України і практики його реалізації, зарубіжного законодавства, теоретичного осмислення численних наукових праць у різних галузях науки, статистичних даних та їх аналізу, автором сформульовано ряд висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на нове вирішення наукової проблеми – теоретичного обґрунтування та розробки практичних рекомендацій щодо адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України.

Слід відзначити, що з огляду на зміст отриманих наукових результатів, вони характеризуються не лише науковою новизною, але й практичним значенням, адже автором сформульовано комплекс пропозицій щодо вдосконалення як законодавства, так і організаційних засад забезпечення пожежної безпеки в лісах України. Також практична цінність роботи зумовлена розробкою та впровадженням відповідних положень роботи як у навчальний процес, так і

науково-дослідну сферу, правотворчу та правозастосовну діяльність, що підтверджують відповідні акти впровадження. Структура роботи в цілому відповідає її назві. Слід відзначити, що автор послідовно виклала матеріал, в основному правильно співвідносячи загальні та конкретні питання, сформулювала необхідні дефініції.

Повнота викладу наукових положень дисертації в опублікованих працях. Експертний аналіз результатів кожного із підрозділів чотирьох розділів дисертаційного дослідження свідчить про те, що вони достатньо повно викладені у наукових публікаціях та конференціях. Зміст публікацій цілком відповідає тексту дисертації, а їх кількість – нормативним вимогам до докторських дисертацій з юридичних наук: основні результати дисертаційного дослідження викладено в 56 публікаціях, з яких монографія, розділ у колективній монографії, 11 статей у наукових фахових виданнях України, 6 статей у наукових фахових виданнях України, включених до міжнародних наукометричних баз даних, 8 статей у наукових виданнях інших держав, 4 статті в інших наукових виданнях та 25 тез наукових доповідей.

Відтак, можна констатувати, що результати докторського дослідження, які містяться у поданій на захист кваліфікаційній роботі, відомі широкому колу наукової громадськості. Автореферат дисертації відповідає її змісту та повною мірою відображає основні положення та результати дослідження. Отже, можна зробити висновок, що основні положення та висновки дисертації автором оприлюднені повною мірою.

Дискусійні положення та зауваження щодо дисертації. Разом з тим, поряд із зазначеними позитивними моментами, у дослідженні є деякі дискусійні положення, а до змісту дисертації можна зробити окремі зауваження, які мають бути обов'язково обговорені під час публічного захисту та враховані автором у його подальших наукових дослідженнях. Отже, позитивно оцінюючи дисертаційну роботу О.В. Гулак, хотів би вказати на притаманні їй певні недоліки, окремі дискусійні або такі, що вимагають додаткової аргументації під час публічного захисту, питання.

1. У підрозділі 1.2 дисертації (с. 102-104 дисертації) йдеться про доцільність використання моделі життєдіяльності людини при аналізі досліджуваної дисертантом проблематики. Разом з тим, автор, поряд з означенням проблематики безпеки життєдіяльності людини як проблеми оптимізації її життя і діяльності у системі: природна сфера – людина – техногенна сфера, саму модель життєдіяльності людини характеризує як «спрощену систему, яка володіє сукупністю головних властивостей реального існування», що на нашу думку, може носити цілком дискусійний характер, оскільки є, особливо на сучасному етапі, фундаментальною моделлю для

розробки варіантів розвитку подальших відносин у тій чи іншій сферах, та, відповідно, основою для прийняття управлінських рішень та реалізації інструментарію адміністративно-правового забезпечення.

2. Переважну більшість опрацьованих джерел складають праці вітчизняних вчених. З огляду на полярну зміну концепції новітнього вітчизняного адміністративного права з репресивного до державно-сервісного, у тому числі й у питаннях забезпечення пожежної безпеки в лісах, проблематику дослідження, що має міжнародний характер, слід було б дослідити на основі більш глибокого та ширшого аналізу праць з наукового доробку європейських та американських науковців, беручи до уваги проблематику дослідження.

3. У розробленій автором Концепції адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах (с. 539-546 дисертації) автором виокремлено чотири напрямки удосконалення забезпечення пожежної безпеки в лісах України, а саме: I. Управлінський (стратегічний); II. Правовий; III. Організаційний (тактичний); IV. Інформаційно-роз'яснювальний. З огляду на наявність трьох перших складових та викладених у їх межах пропозицій, необхідність передбачення останньої викликає дискусію.

4. В обґрунтуванні необхідності прийняття законопроекту, що міститься у Пояснювальній записці до проекту Закону України «Про внесення змін до Лісового Кодексу України» (щодо вдосконалення управління та правового регулювання у сфері лісових відносин, пов'язаного з екологічним пріоритетом державної політики у сфері природокористування і охорони навколишнього природного середовища)» (с. 547-552 дисертації), автор наводить цілий комплекс аргументів, зокрема, на користь того, що «діяльність центральних органів виконавчої влади у сфері управління лісовими ресурсами має координуватись Кабінетом Міністрів України саме через Міністра екології та природних ресурсів, як керівника центрального органу виконавчої влади, що є головним у формуванні і забезпеченні реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища» та деякі інші тези, які вже близько року не відповідають чинному законодавству.

5. У змісті дисертаційного дослідження автором використовуються повсякчас термін «пожежна безпека» та «пожежна безпека в лісах». Разом з тим, якщо нині є чинним профільний Наказ «Про затвердження Правил пожежної безпеки в лісах України», то загального нормативно-правового акту щодо регламентування пожежної безпеки у цілому, з аналогічною назвою, не існує, натомість в нормативній площині переважно використовується термін «цивільний захист». У роботі автор ніяк не розкриває власної позиції щодо цих категорій, їх паралельного вживання у нормативній площині та їх співвіднесення між собою.

Слід підкреслити, що висловлені зауваження істотно не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційної роботи Гулак Олени Василівни, оскільки мають переважно дискусійний характер. Також, варто відмітити, що зазначені зауваження і побажання стосуються складних, спірних і недостатньо досліджених питань та в цілому не впливають на високий науковий рівень дисертації, яка є цікавою, корисною, самостійною, завершеною творчою науково-правовою працею. Слід констатувати, що проведене здобувачем дослідження є своєчасним та корисним як для науки, так і для практики.

Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам Міністерства освіти і науки України: за актуальністю, ступенем наукової новизни, обґрунтованістю і достовірністю, науковою й практичною значущістю отриманих результатів, повнотою їх викладення в опублікованих дисертантом наукових працях, а також за оформленням дисертація Гулак Олени Василівни «Теоретико-методологічні засади адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України» відповідає вимогам, пунктів 9, 10, 12, 13 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567.

На підставі викладеного вважаю, що дисертація «Теоретико-методологічні засади адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України» є завершеною науковою працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності розв'язують важливу наукову проблему, що має істотне значення для науки адміністративного права, а її автор Гулак Олена Василівна заслуговує на присудження їй наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

**Провідний науковий співробітник
відділу дослідження прямого оподаткування
НДЦ проблем оподаткування та фінансового права
НДІ фінансової політики
Університету державної фіскальної служби України
доктор юридичних наук, професор**

«14» вересня 2020 року

Віталій ПЕЧУЛЯК

