

ВІДГУК

**офіційного опонента доктора юридичних наук, доцента,
Теремецького Владислава Івановича на дисертацію
Гулак Олени Василівни «Теоретико-методологічні засади
адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах
України», подану на здобуття наукового ступеня доктора юридичних
наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право**

Актуальність обраної теми. Прагнення України увійти до єдиного політичного, економічного європейського простору вимагає серйозних змін у багатьох сферах життєдіяльності країни, зокрема й безпековій, що також включає екологічну та протипожежну складову, передбачає необхідність вироблення спільного механізму оптимізації правового регулювання відносин, що виникають у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах України.

Кардинальне підвищення ризиків та загроз для навколишнього природного середовища останнім часом, пов'язане як з технологічним та антропогенним навантаженням на лісові ресурси, так і зі стрімким підвищенням температури повітря, за яким Україна займає лідируючі показники в Європі, негативна динаміка масштабів лісових пожеж, особливо у вітчизняних лісових масивах на радіаційно забрудненій території, що має і транскордонний характер, та низка інших факторів вимагають детального наукового аналізу проблематики забезпечення пожежної безпеки в лісах України з позиції науки адміністративного права, вироблення сучасних механізмів оптимізації такої діяльності, створення потужних заходів раннього попередження ризиків настання масштабних лісових пожеж, що безумовно вказує на актуальність рецензованого дисертаційного дослідження.

Обраний напрям дисертаційного дослідження пов'язаний з реалізацією Концепції національної екологічної політики України на

період до 2020 року, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 року № 880; Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 січня 2014 року № 37 «Про схвалення Концепції управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру»; Указом Президента України Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України»; Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 травня 2017 року № 616 «Про схвалення Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища»; Указом Президента України «Про невідкладні заходи щодо запобігання пожежній небезпеці в Україні» від 24 грудня 2019 року № 948 та 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.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації є належною відповідно до використаного автором комплексного підходу, заснованого на аналізі значної кількості праць представників науки адміністративного права та процесу, історії та теорії права, екологічного та природоресурсного права, а також ґрунтовного опрацювання наукового доробку представників інших наукових напрямів. Аргументованість позицій, викладених у дослідженні досягається також шляхом застосування узагальнених статистичних даних, проведення порівняльного аналізу, співставлення різного роду матеріалів та власного наукового пошуку дисертантки.

Вирішення завдань дисертаційного дослідження здійснено за допомогою системи загальнонаукових та спеціально-наукових методів пізнання, зокрема діалектичного, формально-логічного, аналізу й синтезу, системно-структурного, порівняльно-правового, формально-юридичного та

прогностичного.

Достовірність результатів дослідження ґрунтується на об'єктивних теоретичних положеннях адміністративно-правової доктрини, розумінні призначення та практики діяльності системи суб'єктів, уповноважених на реалізацію забезпечення пожежної безпеки в лісах України, а також аналізу іноземного досвіду у досліджуваній сфері.

Наукова новизна дослідження полягає у тому, що дисертантом здійснено розробку теоретико-методологічних засад адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України, що спрямоване на вдосконалення чинного законодавства у цій сфері.

Найбільш вагомими результатами дисертаційного дослідження стали наступні положення, висновки і практичні пропозиції.

Зокрема, дисертанткою сформовано власне бачення комплексного, багаторівневого характеру системи адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах, представлене: 1) на загальнодержавному рівні – необхідністю розробки і прийняття Стратегії сталого розвитку лісових ресурсів України та/чи Державної стратегії забезпечення пожежної безпеки (з виокремленням окремого структурного елементу щодо забезпечення пожежної безпеки в лісах) та Програми її реалізації, затвердженої на рівні Кабінету Міністрів України; 2) на регіональному рівні – Комплексною регіональною програмою захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, затвердженою рішенням обласних рад на період у декілька років; 3) на місцевому рівні – Комплексним планом попередження та ліквідації лісових пожеж; 4) на локальному рівні – наказами директорів лісгоспів про затвердження мобілізаційно-оперативних планів ліквідації лісових пожеж та взаємодії між суміжними лісокористувачами й підрозділами ДСНС; про створення добровільних пожежних дружин та низкою інших.

Важливим здобутком дисертаційного дослідження слід відзначити запропонований автором проект Концепції адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України, в якій визначено ризики і загрози глобального та національного характеру у досліджуваній сфері й представлено авторське бачення та пропозиції щодо удосконалення забезпечення пожежної безпеки в лісах України за чотирма напрямками: 1) управлінським (стратегічним), 2) правовим, 3) організаційним (тактичним) та 4) інформаційно-роз'яснювальним.

Слід відмітити й авторські пропозиції щодо розробки та прийняття: 1) на виконання ч. 1 ст. 61 Кодексу цивільного захисту України, Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку суб'єктів господарювання, в яких створюється відомча пожежна охорона», Положення про пожежно-рятувальні підрозділи (відомчу пожежну охорону) Держлісагенства, на рівні наказу профільного міністерства на основі Типового положення про відомчу пожежну охорону, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України; 2) на рівні МВС України «Кодексу честі добровільного пожежного України» та «Програми залучення громадськості до роботи із запобігання пожежам», яка б передбачала розширення сфери впливу пожежних добровольців; 3) на рівні наказу профільного міністерства (Держлісагенства) Положення про громадського лісового інспектора; 4) Статуту дій при виникненні лісової пожежі пожежних підрозділів Держлісагенства, затвердженого наказом Держлісагенства України та погодженого з ДСНС (МВС) України, з окресленими структурними елементами.

Заслуговує на підтримку авторське розуміння організаційних засад забезпечення пожежної безпеки в лісах України, які запропоновано розглядати через комплексну систему взаємопов'язаних практичних заходів та представлено у вигляді двох груп: 1) попереджувальні безпекові заходи та 2) фактичні безпекові заходи. До першої групи віднесено: 1)

облік кількості та масштабів лісових пожеж; 2) аналіз причин виникнення пожеж у лісах; 3) оцінку природної пожежної небезпеки в лісах; 4) планування профілактичних та попереджувальних заходів виникнення пожеж у лісах; 5) моніторинг лісів; 6) реалізацію профілактичних та попереджувальних заходів виникнення пожеж у лісах; 7) контроль за реалізацією профілактичних та попереджувальних заходів виникнення пожеж у лісах. До другої: 1) виявлення пожеж у лісах; 2) прогнозування параметрів лісової пожежі; 3) розробку плану гасіння лісової пожежі; 4) гасіння пожеж у лісах.

Позитивним є бачення дисертантки подальшого розвитку системи забезпечення пожежної безпеки у вітчизняних лісових масивах (який вона робить з аналізу досвіду формування системи суб'єктів пожежної безпеки в переважній більшості країни Європи та США), що має ґрунтуватись на формуванні системи місцевих добровільних пожежних підрозділів, підготовкою яких, на погляд дисертантки, має опікуватись ДСНС, а матеріально-технічним забезпеченням, розробкою системи пільг та формуванням авторитету відповідної діяльності – місцева влада, а саме, новосформовані об'єднані територіальні громади.

Зміст дисертації свідчить про самостійність і завершеність дослідження, його комплексний характер, високий науково-теоретичний і прикладний рівень. Висновки і пропозиції, сформульовані дисертанткою можуть бути використані у навчальному процесі, науково-дослідній роботі, у сфері правотворчості та правозастосовній діяльності, що підтверджено відповідними довідками про впровадження результатів дисертації.

Повнота викладу наукових положень дисертації в опублікованих працях. 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.

Дискусійні положення та зауваження щодо дисертації. Поряд із позитивною оцінкою проведеного дисертаційного дослідження слід звернути увагу на окремі дискусійні положення, що містяться у роботі, та висловити такі зауваження.

1. У підрозділі 1.2 дисертації (стор. 85-105), окрім питань методології, доцільно звернути увагу на дослідження адміністративно-правових концепцій та сучасної доктрини у системі адміністративного права, оскільки саме вони і є, власне, правовим базисом для формування правових норм відповідно до об'єктивних умов економічного й соціального розвитку. Тому такі основоположні ідеї значно б збагатили дисертаційне дослідження.

2. Аналіз концепції адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України, що міститься у додатку Б дисертації (стор. 539-546), при цілковитому розумінні потреби у її закріпленні у нормативній площині, все ж не містить суттєвих новел та інновацій, окрім запропонованих дисертантом змін до нормативно-правових актів. З огляду на тематику дослідження, така концепція мала б включати досвід передових держав світу та можливість імплементації у вітчизняне правозастосування суттєвих технічних інновацій.

3. Дисертаційне дослідження значно б збагатив аналіз вітчизняної судової практики щодо розгляду справ з порушення правил пожежної безпеки в лісах України, так і відповідний міжнародний досвід.

4. Дещо дискусійними є пропозиції автора, викладені у законопроекті «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)» (додаток В дисертації). Схвально оцінюючи законопроект та розроблені дисертантом принципи організації лісового господарства, слід зазначити, що пропозиція є суттєвою, навіть в контексті концептуальних підходів, й впливає на цілий комплекс відносин у сфері охорони навколишнього середовища, у зв'язку з чим потребує змін не лише Лісовий кодекс, але й Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» та ціла низка інших нормативно-правових актів. Загалом погоджуючись зі складністю визначення системи центральних органів виконавчої влади як у сфері охорони навколишнього природного середовища, так і у лісовій галузі у межах профільного законодавства, слід зауважити, що правила законодавчої техніки передбачають дещо інший підхід формування нормативних засад: від фундаментального до конкретного. Хотілось би почути думку дисертанта з цього приводу.

5. У дисертації запропоновано чимало змін до нормативних актів, які, на жаль, автором не відображені у висновках до роботи та не оформлені у вигляді відповідних законопроектів. Було б доцільним усі запропоновані у дисертації зміни та доповнення до чинних нормативно-правових актів розмістити у вигляді окремої порівняльної таблиці у додатку Г дисертації (с. 562-572).

Зазначені дискусійні погляди і зауваження щодо окремих положень дисертації не впливають на її загальну позитивну оцінку, оскільки стосуються не принципових авторських позицій, а спрямовані на творчий науковий пошук відповідно до обраної тематики.

Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам Міністерства освіти і науки України. Дисертація є завершеною самостійною дослідницькою роботою, що становить наукову цінність, має теоретичне та прикладне значення для розвитку науки адміністративного права загалом та у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах зокрема.

Положення дисертації належним чином відображені в опублікованих дисертантом наукових працях. Сформульовані в дисертації висновки можуть стати вагомим внеском у розвиток адміністративно-правової теорії та практики забезпечення пожежної безпеки в лісах України.

Автореферат дисертації відповідає її змісту і повністю відображає основні положення та результати дослідження. Дисертацію й автореферат оформлено відповідно до вимог МОН України, що висуваються до докторських дисертацій.

Як підсумок слід зазначити, що дисертаційне дослідження на тему «Теоретико-методологічні засади адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України» є завершеною науковою працею, в якій здійснено теоретичне узагальнення й запропоновано нове вирішення наукової проблеми щодо оптимізації адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України. Дисертація відповідає вимогам пунктів 10, 12, 13 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а її авторка Гулак Олена Василівна заслуговує на присудження їй наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

**доктор юридичних наук, доцент,
заслужений юрист України,
професор кафедри цивільного
права та процесу
Тернопільського національного
економічного університету**

В.І. Теремецький

