

До спеціалізованої вченої ради  
Д 26.004.16  
Національний університет  
біоресурсів і  
природокористування України

м. Київ, вул. Героїв Оборони, 15

### **Відгук**

**офіційного опонента, доктора юридичних наук, професора Заросила  
Володимира Олексійовича 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.** Оцінюючи зміст дисертаційного дослідження, слід зазначити, що його тема має актуальний характер як для науки адміністративного права, так і практики правозастосування.

Зміни, що відбуваються в регулюванні адміністративно-правових відносин, потребують перегляду багатьох усталених правових явищ та категорій. Особливо актуальними вони постають у питаннях безпеки існування, що займають провідні місця в системі життєзабезпечення, позаяк якість навколишнього природного середовища та забезпечення безпечних умов існування у ньому – одна з найвагоміших характеристик, у тому числі ефективності функціонування держави у цілому та якості адміністративно-правового забезпечення відповідної сфери суспільної життєдіяльності зокрема.

Гармонізація законодавства України із правом Європейського Союзу та Ради Європи, реформування системи публічного управління, децентралізація, зміна пріоритету діяльності держави, що ґрунтувалась на принципах централізації, контролю, імперативності тощо до держави публічно-

сервісного характеру з наданням широких повноважень, у тому числі і у сфері охорони навколишнього природного середовища, територіальним громадам, вимагають нових підходів до розкриття сутності теоретико-методологічних засад адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України на сучасному етапі.

Проблематика забезпечення пожежної безпеки в лісах України має міждисциплінарний характер, постає предметом досліджень фахівців різних галузей знань. Водночас роль саме адміністративно-правового забезпечення у досліджуваній сфері нині є визначальною у контексті підвищення рівня забезпечення пожежної безпеки в лісах у цілому.

**Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій,** сформульованих у дисертації, є досить високим. Дисертант використовує значну кількість праць вітчизняних та закордонних науковців, зокрема, українських вчених у галузі адміністративного права, науковий доробок з екологічного права та інших галузевих правових наук, праці вчених у лісівничій галузі, цивільного захисту, державного управління та національної безпеки, що характеризує високу обґрунтованість роботи (усього 608 найменувань).

За допомогою методологічної основи, що включає сукупність загальнонаукових та спеціально-наукових методів пізнання, зокрема діалектичного, формально-логічного, аналізу й синтезу, системно-структурного, порівняльно-правового, формально-юридичного та прогностичного, досягнуто мети й завдань дослідження.

**Достовірність результатів дослідження** не викликає сумнівів та підтверджується комплексністю проведеного дослідження теоретико-методологічних засад адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України, що спрямоване на вдосконалення чинного законодавства у цій сфері. Положення дисертаційної роботи ґрунтуються на об'єктивних теоретичних дослідженнях, висновки роботи є достовірними та обґрунтованими, базуються на теоретичних судженнях автора та аналізі



відповідних статистичних даних. Дисертаційна робота характеризується новизною наукових підходів до теоретико-методологічних та практичних проблем адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України.

**Наукова новизна дослідження** полягає в тому, що автором здійснене комплексне наукове дослідження теоретико-методологічних засад адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України, що спрямоване на вдосконалення чинного законодавства у цій сфері. Відтак,

вперше: – обґрунтовано необхідність формування адміністративно-правового механізму забезпечення пожежної безпеки в лісах України як системного утворення, до структури якого включено: правову, організаційну та інституційну складові; – адміністративно-правове забезпечення пожежної безпеки в лісах розглянуто як складову окремого інституту особливої частини адміністративного права, та запропоновано концептуальну ієрархічну модель, яка обґрунтовує взаємозалежність окремих її рівнів; – на основі аналізу взаємозв'язку та ієрархії понять: «національна безпека» – «екологічна безпека» – «пожежна безпека» – «забезпечення пожежної безпеки» – «система забезпечення пожежної безпеки в лісах» – «механізм забезпечення пожежної безпеки в лісах» та їх змісту встановлено, що саме ці категорії мають бути системно-формуючими факторами у побудові нормативних засобів адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України; – запропоновано комплексний підхід до дослідження інституційної складової адміністративно-правового механізму забезпечення пожежної безпеки в лісах України; – запропоновано авторську концепцію забезпечення пожежної безпеки в лісах України та сформовано авторське бачення комплексного, багаторівневого характеру системи адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах; – аргументовано доцільність розробки та прийняття низки нормативно-правових актів; – запропоновано доповнення норми п. 32 ст. 2 Кодексу цивільного захисту України наступною редакцією: «пожежа –

неконтрольований процес впливу вогню та його наслідків на живі організми, людину та навколишнє природне середовище, що призводить до фізичних, майнових, соціальних, економічних та екологічних втрат»;

удосконалено: – понятійно-категоріальний апарат у сфері адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах; – організаційні засади 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; – систему норм адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах шляхом пропозиції розробки й прийняття низки нормативно-правових актів; – систему норм адміністративно-правового забезпечення в частині чіткого закріплення комплексу норм та правил щодо реалізації пожежної безпеки в лісах та більш детального врегулювання відповідної діяльності профільних служб у цілому та їх взаємодії зокрема;

набуло подальшого розвитку: – розуміння адміністративної відповідальності за порушення правил пожежної безпеки в лісах; – аналіз стану нормативно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України на рівні органів спеціальної компетенції; – наукові розвідки проблематики забезпечення пожежної безпеки в лісах, які розташовуються на радіаційно-ураженій території через аварію на ЧАЕС; – наукові підходи щодо розуміння організації державного контролю у сфері лісових відносин та його суттєвих недоліків; – аксіологічне розуміння функції щодо реалізації пожежної безпеки в лісах як частини функції держави із забезпечення цивільного захисту, що здійснюється з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про національну безпеку України»; – обґрунтування наявності цілої низки недоліків у діяльності добровільних протипожежних підрозділів; – наукові підходи щодо доцільності застосування «інтегрованого управління вогнем в природних екосистемах», що впроваджується у США та низці



інших країн; – виокремлення комплексу основних проблемних аспектів у контексті забезпечення ефективності пожежної безпеки в лісових масивах; – розробка системи адміністративно-правових чинників ефективного забезпечення пожежної безпеки в лісових масивах.

Необхідно зазначити, що у роботі обґрунтовано необхідність формування адміністративно-правового механізму забезпечення пожежної безпеки в лісах України як системного утворення, до структури якого включено: правову, організаційну та інституційну складові (*підрозділ 1.1 дисертації та с. 6 автореферату*). Адміністративно-правове забезпечення пожежної безпеки в лісах розглянуто крізь призму широкого та вузького розуміння.

Позитивною стороною дисертації є цілісність дослідження та логічність викладу матеріалу, використання значної кількості статистичних даних та наукового доробку фахівців інших галузей знань. Привертає увагу фаховість, правильна подача матеріалу та стилістика тексту роботи у цілому, яка робить її легкою для читання, а відтак й максимально зрозумілою.

Заслуговує на увагу розгляд запропонованої дисертантом 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 (*с. 61 дисертації та с. 15 автореферату*). Не зважаючи на те, що пожежна безпека прямо законодавцем не визначена як складова національної безпеки, автор наводить суттєві аргументи на користь того, що «пожежна безпека в лісах» як невід’ємна складова «пожежної безпеки» та «екологічної безпеки» є елементом «національної безпеки».

Видається достатньо важливим те, що дисертантом на основі звітних даних Держстату, ДСНС та Держлісагентства України здійснено аналіз даних щодо кількості, площі та динаміки лісових пожеж на території України, який показав стрімко зростаючий рівень пожежної небезпеки в лісах України. Окрім того, глобальні кліматичні зміни, стрімке зростання температури

повітря, катастрофічне зниження рівня опадів, значна частка хвойних порід у структурі деревного фонду України, тривалі бойові дії та значна площа радіоактивно забруднених лісів суттєво підвищують ризики та загрози лісових пожеж на території нашої держави (*підрозділ 1.3 дисертації та с. 16 автореферату*).

**Наукова і практична цінність дисертації.** Аналіз змісту роботи свідчить про самостійну, завершену, аргументовану, комплексну роботу і дозволяє констатувати високий науково-теоретичний та прикладний рівень проведеного дослідження. Розроблені дисертантом положення та рекомендації становлять значну науково-практичну цінність, оскільки запропоновано комплекс змін до системи вітчизняних нормативно-правових актів.

Положення і висновки дисертації можуть бути використані у науково-дослідній сфері, правотворчості, правозастосуванні та в навчальному процесі. Зокрема, у науково-дослідній сфері – як підґрунтя для подальших наукових розробок із досліджуваної проблематики (акт впровадження Національного університету біоресурсів і природокористування України; акт впровадження Приватної установи «Науково-дослідний інститут публічного права; акт впровадження Національної академії внутрішніх справ); правотворчій діяльності – сформульовані висновки і пропозиції враховані як при розробленні проєктів відповідних нормативно-правових актів, так і проведенні їх правової експертизи (акт впровадження Комітету Верховної Ради України з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення; акт впровадження Комітету Верховної Ради України з питань правоохоронної діяльності; акт впровадження Департаменту з питань правосуддя та національної безпеки Міністерства юстиції України); правозастосовній діяльності – для покращення діяльності суб'єктів, що здійснюють управління та регулювання у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах України чи безпосередньо реалізують такі функції (акт впровадження ДП «Володимирівське лісове господарство» Миколаївського



обласного управління лісового та мисливського господарства Державного агентства лісових ресурсів України; акт впровадження Головного управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у м. Києві); навчальному процесі – при викладанні дисциплін «Адміністративне право» і «Адміністративна діяльність» та підготовці відповідних навчально-методичних матеріалів (акти впровадження Національного університету біоресурсів і природокористування України, Ніжинського державного університету імені Миколи Гоголя, Національної академії внутрішніх справ).

**Повнота викладу наукових положень дисертації в опублікованих працях.** Основні результати дисертаційного дослідження викладені в 56 публікаціях, у тому числі в одноосібній та колективній монографіях, у 25 статтях у фахових наукових виданнях з юридичних наук, 8 з яких у зарубіжних виданнях, 4 статтях в інших виданнях та 25 тезах доповідей.

**Дискусійні положення та зауваження до дисертації.** Позитивна оцінка проведеного дисертаційного дослідження не виключає дискусійних положень чи недоліків, зокрема:

1. У підрозділі під назвою «Теоретико-методологічні засади дослідження адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України» (с. 88–89 дисертації) дисертантом представлено власні напрацювання по темі дослідження, що відповідають тим чи іншим методам наукового пізнання на основі їх групування або типізації, зокрема на: емпіричні, теоретичні та змішані групи. Разом з тим, віднесення низки методів до групи змішаних має дещо дискусійний характер, оскільки різними дослідниками розглядається по-різному, а відтак не має усталеної наукової позиції.

2. Досліджуючи досвід інших держав в підрозділі 4.1 (с. 349–381 дисертації), автор детально аналізує зміст Правил пожежної безпеки в лісах Республіки Білорусь, наводячи низку аргументів щодо більш високої прогресивності означених Правил на відмінну від вітчизняних, у той же час не формує конкретних пропозицій щодо імплементації здобутків

правового регламентування сфери забезпечення пожежної безпеки в лісах Республіки Білорусь до вітчизняної нормативно-правової бази.

3. У запропонованому дисертантом проекті Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення забезпечення пожежної безпеки в лісах» (с. 562-572 дисертації) дисертант пропонує цілий комплекс заходів, спрямованих не лише відповідно означених досліджуваної тематики статей зокрема КУпАП та ККУ, але й пропозиції до цілого ряду статей у контексті посилення юридичної відповідальності за порушення правил пожежної безпеки у цілому, зокрема: статей 77, 77-1, 175, 188-16, 219, 233, 241, 255, 258 КУпАП та 245 й 270 ККУ. Не зовсім зрозуміли є така значна кількість правок, зважаючи на більш вузьку назву самого Законопроекту. Можливо автору доцільно було певним чином змінити його назву з акцентом на більш широке коло суспільних відносин, які підпадають під дію окреслених статей.

4. Зважаючи на виокремлення окремого підрозділу дисертаційного дослідження щодо особливостей організації взаємодії та координації зусиль суб'єктів забезпечення пожежної безпеки в лісах України, та з огляду на те, що майже в кожному підрозділі акцентується увага саме на пріоритеті «взаємодії й координації» різних служб і відомств у питанні як попередження, так і протидії лісовим пожежам, було б доцільним й виокремлення саме такого напрямку у розробленій автором Концепції адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах (*Додаток Б дисертації*).

5. У дисертаційній роботі міститься низка істотних висновків та пропозицій, тоді як на сам захист, у розрізі основних здобутків дисертанта, усі вони не винесені.

Разом з тим, зазначені недоліки і дискусійні зауваження не мають принципового характеру та ніяк не знижують загальну високу позитивну оцінку дисертації.



**Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам МОН України.** Дисертація є завершеною, самостійно підготовленою кваліфікаційною науковою працею, що має відповідну наукову цінність й позитивне значення для подальшого розвитку адміністративного права і адміністративного законодавства. Положення дисертації знайшли належне відображення в опублікованих дисертантом наукових працях. Висновки, сформульовані у дисертації, можуть стати вагомим внеском у розвиток теорії адміністративного права та процесу, практики правозастосування його норм.

Автореферат дисертації відповідає її змісту та повністю відображає основні положення та результати дослідження. Дисертацію та автореферат оформлено згідно зі встановленими вимогами.

Підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити, що дисертаційне дослідження «Теоретико-методологічні засади адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України», є завершеною науковою працею, в якій здійснена розробка теоретико-методологічних і практичних проблем адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України. Дисертація відповідає вимогам пп. 10, 12, 13 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 р. № 567, 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:**

**Завідувач кафедри правоохоронної та антикорупційної діяльності**

**Міжрегіональної Академії управління персоналом,  
доктор юридичних наук, професор**

**В.О. Заросило**

«\_\_» вересня 2020 року

