

До Спеціалізованої вченої ради Д 58.082.04  
Західноукраїнського національного університету

**ВІДГУК**

**Офіційного опонента, доктора юридичних наук, доцента**

**Білої Вікторії Русланівни**

**на дисертаційну роботу Сухореброї Тетяни Іванівни**

**на тему: «Концептуальні засади адміністративної відповідальності за  
правопорушення у сфері охорони природи», подану на здобуття наукового  
ступеня доктора юридичних наук**

**за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове  
право; інформаційне право**

**Актуальність теми дослідження та її зв'язок із науковими темами, програмами, планами.** Дослідження генези юридичної відповідальності за правопорушення у сфері охорони навколишнього середовища в умовах глобальної екологічної кризи набуває особливої актуальності для сучасної юридичної науки. Адміністративна відповідальність у природоохоронній сфері тісно пов'язана з загальнотеоретичними дослідженнями юридичної відповідальності, які проводилися у різні історичні періоди.

Удосконалення системи державного управління екологічними процесами потребує посилення ролі державних органів у забезпеченні дотримання екологічного законодавства, розроблення та впровадження ефективних механізмів моніторингу та контролю за станом навколишнього середовища, а також залучення громадськості до прийняття рішень у сфері охорони довкілля. Важливо також враховувати міжнародні зобов'язання та стандарти у галузі екології і прав людини для забезпечення сталого та гармонійного розвитку суспільства.

Актуальність розробки національної екологічної політики зумовлена відсутністю ефективної системи управління безпекою середовища і повільнішим ніж очікувалося проведенням структурних реформ і модернізації технологічних процесів в умовах зростання національної економіки, що призвела до підвищення рівня забруднення і викликала підтримку старих, неефективних підходів до використання енергії та природних ресурсів.

Зі здобуттям незалежності України юриспруденція поповнилася напрацюваннями українських учених, які спеціалізуються на вивченні проблематики правової відповідальності за правопорушення у сфері природокористування та, зокрема, динаміки розвитку природоохоронного законодавства України у різні періоди її історії. Незважаючи на значний накопичений обсяг матеріалу, дається визнаки відсутність систематизованого дослідження, присвяченого динаміці адміністративної відповідальності у вказаній сфері.

З огляду на зазначене, актуальність теми дисертаційного дослідження Сухореброї Тетяни Іванівни не викликає сумнівів, а його доцільність та важливість зумовлена сучасними реаліями розвитку екологічної політики України.

Предмет дослідження – «концептуальні засади адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони природи» (с. 27) розкривається в контексті ґрунтового аналізу загальних процесів розвитку державної екологічної політики в Україні в її історичному розвитку та на сучасному етапі в умовах війни, висвітлення правових основ забезпечення державної екологічної політики України, сучасних механізмів природоохоронної діяльності.

Фактично представлений рукопис є результатом першого в українській правовій науці комплексного дослідженням вказаної проблеми монографічного рівня, що поряд із залученням до наукового аналізу значної кількості джерел підтверджують новаторський та оригінальний характер дисертаційної роботи. У процесі дослідження знайшли подальше опрацювання такі наукові проблеми:

історичний розвиток доктринальних поглядів на адміністративну відповідальність у природоохоронній сфері; форми та методи реалізації державної екологічної політики; головні напрями діяльності суб'єктів формування державної екологічної політики, їхні повноваження і компетенцію; правові основи забезпечення державної екологічної політики України; поняття, ознаки та склад адміністративного правопорушення в сфері охорони природи; особливості адміністративної відповідальності за порушення законодавства України у сфері охорони природи; правова природа інших видів юридичної відповідальності у сфері охорони природи; проблемні питання адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони природи; зарубіжний досвід правового регулювання адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони природи; основні вектори подальшого розвитку інституту адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони природи.

Роботу виконано відповідно до п. 4 розділу 3 Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України № 5/2015 від 12 січня 2015 р.; Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 року № 820-р.; Концепції реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 7 грудня 2016 року № 932-р.; тем науково-дослідних робіт кафедри адміністративного права та судочинства Західноукраїнського національного університету «Правове забезпечення публічного адміністрування в сфері економіки» (номер державної реєстрації 0116U000174), «Захист прав людини в публічних правовідносинах» (номер державної реєстрації 0122U201353).

**Обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.** Наукові положення, висновки і рекомендації, сформульовані у дисертації, розкривають мету і завдання дослідження. У роботі обґрунтовано та розроблено теоретико-методологічні і науково-практичні

положення щодо адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони природи.

Послідовність вирішення поставлених завдань, формулювання висновків, вироблення пропозицій і рекомендацій в роботі є логічною і структурованою. В процесі теоретичного аналізу автор критично оцінює множину наукових підходів до дослідження концептуальних засад адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони природи, пропонує авторське бачення вирішення поставлених в роботі завдань.

Структура дисертації є логічною, відповідає меті та завданням дослідження, спрямована на розкриття теми, що забезпечує цілісність, системність, послідовність викладу матеріалу і доведеність результатів. Інформаційну основу дослідження становлять праці з публічного управління, адміністративного права та процесу, екологічного права, а також інших галузей права. Ці джерела стали теоретичним фундаментом для аналізу та висвітлення питань, пов'язаних із державною екологічною політикою та адміністративною відповідальністю за порушення законодавства в сфері охорони природи.

У вступі обґрунтовано актуальність, визначено мету і завдання дослідження. На сторінці 27 описано застосовану методологію дослідження, яку сформувавши такі методи, як системно-структурний аналіз, порівняльно-правовий, формально-догматичний, гносеологічний, аксіологічний, системний, семантичний, статистичний та соціологічний методи, прогнозування. Чітко визначено інформаційну базу дослідження, наукову новизну і практичне значення роботи.

У Розділі 1 подано аналіз теоретико-методологічних засад дослідження адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони природи. У підрозділі 1.1. розкрито стан наукової розробки проблеми. Авторка дисертації провела глибокий аналіз широкого спектру напрацювань українських дослідників на тему адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони природи, особливо у період незалежної України. Огляд

методологічної бази вивчення проблеми (підрозділ 1.2.) дозволив поглибити аналіз сучасної методології та методики дослідження.

Підрозділ 1.3. «Історичний розвиток доктринальних поглядів на адміністративну відповідальність у природоохоронній сфері» представляє дослідження генези теорії і практики адміністративно-правового регулювання природоохоронної справи, насамперед проблеми адміністративно-правової відповідальності за екологічні правопорушення. Авторка прийшла до висновку, що доктрини адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони природи пройшли складний процес свого становлення – від системи заборон, передбачених релігійними поглядами на природу, до розгалуженої системи норм, які знайшли відображення у Кодексі про адміністративні порушення та інших нормативно-правових актах. Виділено чотири історичні етапи розвитку доктрин адміністративної відповідальності у цій сфері. Констатовано, що розвиток доктринальних поглядів на адміністративну відповідальність у природоохоронній сфері демонструє еволюцію від простих заборонних заходів до комплексних систем, спрямованих на забезпечення екологічної безпеки.

У Розділі 2 дисертаційної роботи висвітлено адміністративно-правовий аспект формування державної екологічної політики України у період новітньої державної незалежності. У підрозділі 2.1. «Правові основи забезпечення державної екологічної політики України» Проведено також детальний аналіз системи нормативно-правових актів, які визначають різні аспекти державної екологічної політики України. Проаналізовано зміст документів, які визначають напрями та пріоритети в екологічній сфері України. Проаналізовано зміст документів, які визначають напрями та пріоритети в екологічній сфері України. Встановлено, що дані документи визначають стратегічні напрями та пріоритети для управління природними ресурсами, охорони довкілля, енергоефективності та інших аспектів екологічної політики в Україні. Їх реалізація важлива для забезпечення сталого розвитку та збереження природних ресурсів країни. Окрему увагу приділено розвитку відносин органів державної влади з

громадськістю, в процесі якої особливо важливим стає регулювання та забезпечення вимог охорони навколишнього середовища і забезпечення екологічної безпеки у всіх сферах громадської життя. У механізмі правових заходів, спрямованих на охорону екологічних прав громадян, важливе місце посідають: екологічні програми, екологічна експертиза, контроль і нагляд у галузі охорони навколишнього природного середовища; освіта і виховання в зазначеній галузі.

Екологічна політика не може обмежуватися розумінням її лише як сукупності різних засобів та заходів, використовуваних при її реалізації. Про це наголошено в підрозділі 2.2. «Форми та методи реалізації державної екологічної політики». Незважаючи на важливість, за своєю суттю, вони є не більш як необхідним інструментарієм для вирішення відповідних завдань і досягнення поставлених цілей. Державне регулювання екологічних процесів поділено на шість форм, кожна з яких створює умови для досягнення конкретної мети, і у міру їхнього здійснення сукупно вони забезпечують функціонування держави у сфері охорони природи. Стверджується, що в межах реалізації державної екологічної політики України найбільш поширеними є адміністративні методи, а саме методи переконання і примусу, що органічно поєднані між собою. Примусові заходи застосовуються до тієї частини учасників правовідносин у сфері охорони природи, які порушують установлені норми та правила і виявляються в застосуванні до них адміністративно-попереджувальних заходів, заходів адміністративного припинення або заходів адміністративного стягнення.

Підрозділ 2.3. «Суб'єкти формування державної екологічної політики, їхні повноваження та компетенція» містить твердження про те, що окреслення чіткої і цілісної картини системи компетенції та повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування у сфері охорони природи має певне теоретичне й практичне значення, є передумовою правильного розуміння та визначення їхньої ролі та місця серед державних і недержавних структур, вибору форм і методів роботи. Цілком обґрунтовано систему суб'єктів формування державної екологічної політики України можна розподілити на п'ять груп: центральні

органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування; громадські організації, благодійні фонди; наукові та експертні установи, вищі навчальні заклади; міжнародні урядові та неурядові організації, транснаціональні компанії. Встановлено, що робота уряду не обмежується лише виконанням законів. Обґрунтовано, що велика кількість суб'єктів спричиняє дублювання повноважень і функцій в екологічній сфері, що унеможлиблює ефективний контроль за їх діяльністю та ускладнює налагодження чіткої комунікації на місцях у межах наданих їм повноважень.

Розділ 3 «Поняття та підстави адміністративної відповідальності за порушення законодавства України у сфері охорони природи» присвячений аналізу питань, що стосуються поняття адміністративної відповідальності, адміністративного правопорушення, його ознак та складу, гармонізації законодавства України та ЄС про адміністративну відповідальність у сфері охорони природи, що викладено в трьох підрозділах.

Підрозділ 3.1 «Особливості адміністративної відповідальності за порушення законодавства України у сфері охорони природи» містить аналіз теоретико-правових аспектів адміністративної відповідальності за порушення законодавства України у сфері охорони природи, який було здійснено крізь призму оцінки впливу на довкілля, вимог дозволів на використання природних ресурсів, з перевищенням нормативів гранично допустимих викидів, впливу фізичних та біологічних факторів і лімітів скидів забруднюючих речовин. Обґрунтовано, що однією з проблем адміністративної відповідальності є необхідність визначення її поняття та ознак, які відокремлюють цей вид юридичної відповідальності від інших. До порушника застосовуються заходи адміністративної відповідальності у вигляді обтяжливих матеріальних чи моральних наслідків, які мають на меті перевиховання особи і не допущення вчинення нових правопорушень. Зроблено висновок, що одним з елементів адміністративної відповідальності є застосування економічних механізмів, таких як компенсація збитків, завданих природному середовищу, виплата штрафів, спрямованих на відновлення екосистеми (стор. 278). Під шкідливими

наслідками правопорушення слід розуміти певні негативні зміни, що відбуваються в об'єкті адміністративно-правової охорони внаслідок вчинення суспільно небезпечного діяння.

У підрозділі 3.2 «Адміністративне правопорушення в сфері охорони природи, його ознаки та склад» зазначається, що адміністративним правопорушенням властивий ще цілий ряд характерних ознак, які утворюють їх юридичні склади. залежно від юридичних властивостей розрізняють ознаки як такі, що мають юридичне значення, і які такого значення не мають. Встановлено, що найпоширенішим видом адміністративного стягнення за порушення природоохоронного законодавства є штраф. Відзначимо проведений дисертанткою аналіз загального стану охорони природи в Тернопільській області.

У підрозділі 3.3 «Інші види юридичної відповідальності у сфері охорони природи» обґрунтовано висновок, що доцільно застосувати окрім адміністративної відповідальності - дисциплінарну, кримінальну, цивільно-правову та міжнародно-правову. Доведено, що у вітчизняному законодавстві відсутнє поняття дисциплінарного проступку. Обґрунтовано, що серед екологічних кримінальних правопорушень виділяють такі, що передбачають лише умисну вину, наприклад знищення або пошкодження лісів, вчинене шляхом підпалу; незаконні рубки; незаконне полювання; незаконне заняття рибним, тваринницьким або іншим водним добувним промислом тощо. У зв'язку із російсько-українською війною притягнення до відповідальності за екологічні правопорушення та відшкодування завданої шкоди було проаналізовано міжнародно-правову відповідальність у системі охорони довкілля. Окрему увагу приділено практиці екоциду як міжнародного злочину, зокрема, по відношенню до дій РФ в Україні.

Розділ 4 «Напрями удосконалення інституту адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони природи» складається з трьох підрозділів, в яких відображена динаміка розвитку адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони природи під впливом



зарубіжного досвіду. Підрозділ 4.1 «Проблемні питання адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони природи» містить поетапний аналіз адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони природи з точки зору її ефективності. Зроблено висновок про перевагу саме виховної функції адміністративного стягнення, а не каральної. На думку дослідниці, суворість відповідальності не є чинником, який має вирішальний вплив на зменшення кількості правопорушень (с. 291). Особливу увагу приділено категорії адміністративних правопорушень, пов'язаній з палінням листя, сухої трави та інших відходів. Наголошено на надзвичайно малому відсотку щодо фіксування відповідних адміністративних правопорушень і притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності.

У підрозділі 4.2 «Зарубіжний досвід правового регулювання адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони природи» міститься детальний аналіз ефективності адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони природи з призми досвіду країн Європейського Союзу, Азії, США. Розглянуто окремі аспекти природоохоронної діяльності країн Європейського Союзу, які можна застосувати в Україні. Здійснено аналіз необхідності для України реалізації проектів у рамках програми LIFE, що може стати ефективним методом подолання наслідків військових дій Росії на територіях природно-заповідного фонду. Акцентовано на застосуванні американського досвіду щодо створення екологічної поліції. Підтримано ідею прийняття Екологічного кодексу України.

У підрозділі 4.3 «Напрями подальшого розвитку інституту адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони природи» зазначено, що метою зменшення кількості правопорушень у сфері охорони природи потрібні зміни в законодавстві України, норми якого поєднували приписи, заборони і дозволи в оптимальній комбінації, а також містили інструменти реалізації. Підкреслено необхідність реформування самих видів адміністративних стягнень. Проаналізовано поточний стан і тенденції розвитку потенційно небезпечних виробництв промисловості в Україні. Подано

конкретні та актуальні пропозиції щодо подальшого розвитку інституту адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони природи.

Висновки дисертаційної роботи повністю відповідають визначеним меті і завданням, спрямовані на їх досягнення та вирішення, а наведені в них твердження є обґрунтованими, самостійними та логічно викладеними.

Список використаних джерел та літератури відповідає виду і проблематиці наукової роботи.

Зміст реферату ідентичний основним положенням дисертації. Усе вищевказане дозволяє констатувати про обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.

**Наукова новизна положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у докторській дисертації, їх загальнонаціональне значення.** Наукова новизна отриманих результатів полягає в розробленні та обґрунтуванні теоретико-методологічних і науково-практичних положень щодо концептуальних засад адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони природи.

Основні елементи наукової новизни:

- виокремлено історичні етапи становлення внутрішнього екологічного законодавства;
- представлено авторський підхід до видів форм публічно-правового регулювання екологічних процесів;
- запропоновано авторську дефініцію адміністративної відповідальності у сфері охорони природи;
- запропоновано ввести адміністративну відповідальність органів публічної влади та органів місцевого самоврядування за бездіяльність за фактами фіксації, документування, вжиття невідкладних заходів для усунення порушень у сфері екологічної безпеки, в тому числі в умовах воєнного стану;
- констатовано, що дефініція поняття шкоди навколишньому середовищу має екологічний, економічний та правовий зміст;

– адміністративні правопорушення у сфері охорони природи запропоновано розглядати як такі, що мають бути спрямовані проти екологічної безпеки;

– акцентовано увагу на необхідності запровадження пропорційності адміністративних штрафів до заподіяної шкоди, що підсилить відповідальність і спростить процедуру стягнення коштів до державного бюджету за екологічні правопорушення;

– удосконалено: методологію дослідження адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони природи, зміст поняття «взаємодія суб'єктів охорони навколишнього середовища» за допомогою доповнення категорії «безперервність», позицію щодо застосування адміністративно-господарських санкцій як різновиду адміністративної відповідальності у сфері охорони природи;

– - набули подальшого розвитку: наукові погляди на процес розвитку адміністративної відповідальності у сфері охорони природи в розрізі еволюційної теорії, положення про поділ системи суб'єктів формування державної екологічної політики України на п'ять груп, класифікація адміністративних правопорушень у сфері охорони природи за видовим об'єктом, ідея щодо прийняття Екологічного кодексу України, пропозиції щодо доцільності переглянути розміри штрафів, визначені КУпАП, і відповідні статті, обґрунтування доцільності визначення суб'єктами адміністративної відповідальності юридичних осіб у контексті розгляду адміністративно-господарських санкцій як різновиду адміністративної відповідальності, обґрунтування необхідності посилення відповідальності за випалювання сухостою;

– підтримано положення про те, що Концепція адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони природи має включати такі обов'язкові елементи, як уніфіковані доктринальні погляди на відповідальність у природоохоронній сфері, належну нормативну-правову базу,

державну екологічну політику та чітко визначене коло суб'єктів, відповідальних за її ефективність.

Основні наукові положення, висновки та рекомендації дисертаційної роботи мають загальнонаціональне значення, адже доведені до рівня конкретних методичних розроблень і прикладних рекомендацій та слугуватимуть науковим підґрунтям для подальших теоретичних, методичних і прикладних досліджень.

**Повнота викладу результатів дослідження в наукових публікаціях, зарахованих за темою докторської дисертації.** Результати дослідження Сухореброї Т. І. достатньо апробовані у 37 наукових публікаціях (17 статтях, опублікованих у вітчизняних фахових виданнях, 8 статтях у наукових періодичних виданнях інших держав, 11 – у збірниках матеріалів міжнародних науково-практичних конференцій).

**Відсутність (наявність) академічного плагіату, фабрикації та фальсифікації.** Дисертаційна робота Сухореброї Т.І. на тему: «Концептуальні засади адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони природи» відповідає принципам академічної доброчесності. У докторській дисертації та наукових працях, які відображають її результати, відсутній академічний плагіат, фабрикації та фальсифікації, що підтверджено відповідною довідкою. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

**Дискусійні питання та зауваження щодо положень докторської дисертації.** Незважаючи на високу оцінку дисертаційного дослідження, вважаю за необхідне висловити певні критичні зауваження та міркування.

1. У підрозділі 1.2. «Методологічна база дослідження» доцільно було б більш детально розкрити елементи системного підходу до дослідження адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони природи.

Так, дисертанткою детально розкриваються особливості застосування спеціально-наукових методів дослідження вказаної наукової проблеми, однак надання детальних пояснень та розкриття особливостей реалізації системного підходу у даному дослідженні лише б збагатили зміст цього рукопису та надали б можливість більш повно оцінити підходи авторки до формування пропозицій.

2. При дослідженні форм державного регулювання екологічних процесів (с. 150) варто було б зберегти підхід до їх поділу на правові та організаційні, що дозволило б чітко встановити достатність нормативно-правового регулювання, зокрема в частині створення нормативних підстав для застосування організаційних форм державного регулювання.

3. Враховуючи початок переговорів щодо набуття членства України в Європейському Союзі у підрозділі 4.2. варто більше уваги звернути на законодавство і практику відповідальності за правопорушення у сфері охорони природи на рівні ЄС.

4. Дискусійним є питання щодо створення екологічної поліції (с. 380). В умовах економічної кризи, значного дефіциту державного бюджету та витрат на безпеку й оборону, створення ще одного органу влади, до того ж силового характеру, матиме наслідком значні витрати бюджетних коштів, дублювання функцій з іншими органами влади, а ефективність від його функціонування можна буде аналізувати лише через кілька років. Вважаємо, що повноважень поліції, прокуратури, СБУ, Державної екологічної інспекції достатньо для виконання відповідних функцій.

5. У висновках роботи варто було більш детально представити усі історичні періоди формування адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони природи, а не акцентувати на радянському періоді.

Висловлені зауваження здебільшого мають рекомендаційний характер та можуть бути успішно враховані дослідником у подальшій науковій роботі. Вони не впливають на позитивну оцінку дисертаційного дослідження, яке має самостійний, оригінальний і завершений характер.

## Загальний висновок

На основі зазначеного вважаю, що дисертаційна робота на тему «Концептуальні засади адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони природи», подане до захисту на здобуття ступеня доктора наук, містить обґрунтовані та достовірні наукові результати і висновки, за своїм науковим рівнем і практичною цінністю, змістом та оформленням відповідає вимогам, що передбачені пп. 6, 7, 8, 9 «Порядку присудження та позбавлення наукового ступеня доктора наук», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 1197 від 17.11.2021 р., а її авторка Сухоребра Тетяна Іванівна заслуговує на присудження ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

### Опонент:

доктор юридичних наук, доцент,  
начальник наукової лабораторії  
(наукової установи) Українського  
науково-дослідного інституту  
спеціальної техніки та судових  
експертиз Служби безпеки України

Вікторія Біла



*Підпис засвідчую*  
*Повішений директор (по рос)*  
*начальник СКЗ ІСТЕСБУ*  
*03.09.2024*  
*Владислав М. Кесік*