

ВІДГУК

опонента – доктора юридичних наук, професора, заслуженого юриста України Теремецького Владислава Івановича на дисертацію Сухореброї Тетяни Іванівни на тему «Концептуальні засади адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони природи», подану на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Ступінь актуальності обраної теми дисертації. Охорона навколишнього середовища становить одну з найбільш актуальних проблем сучасності. Наукові дослідження підтверджують, що питання про якість життєво важливого середовища людини сягають корінням в історію. Екологічні потреби людини існували вже з давніх часів, нарівні з потребами в їжі, одязі, проживанні та іншими. Виділення та закріплення права на безпечне навколишнє середовище як одного з глобальних, фундаментальних прав людини базується на об'єктивних передумовах, пов'язаних з необхідністю особливої уваги до збереження, відновлення та покращення природних умов Землі, стану біосфери для здоров'я сучасних та майбутніх поколінь людей.

У системі чинників, що сприяють гармонійному поєднанню інтересів у сферах охорони навколишнього середовища та сталого розвитку суспільства, ефективне управління займає особливе місце. Воно залежить як від розсудливої екологічної політики, так і від сучасного національного екологічного законодавства.

Швидкі політичні, інституційні та економічні зміни, які відбуваються в різних країнах, прискорюють еволюцію уявлень про взаємовідносини в системі навколишнього середовища, сприяють розвитку та модифікації не лише окремих інструментів екологічної політики, але і диференціації національних моделей. Для того, щоб екологічний чинник реально ввійшов у політичну

сферу, необхідно, щоб він був однією з умов формування базових інститутів суспільства.

На сьогодні, зважаючи на російську агресію проти України, дуже важливо визначити напрями екологічної політики України та вдосконалити систему державного управління екологічними процесами відповідно до міжнародних стандартів у сфері реалізації прав людини. Це вимагає комплексного підходу та активної співпраці між урядовими органами, громадськими організаціями та міжнародними партнерами. Напрями екологічної політики повинні включати заходи з охорони навколишнього середовища, збереження природних ресурсів, протидії забрудненню та змінам клімату, стимулювання сталого розвитку та екологічно чистих технологій.

Адміністративне законодавство в галузі охорони природи потребує пильної уваги, оскільки заходи адміністративного примусу відіграють основну роль у запобіганні та протидії екологічним правопорушенням. До того ж, породження нових правовідносин тягне за собою відповідне забезпечення, зокрема й завдяки заходам адміністративної відповідальності, перелік яких нині визначений у законодавстві, але однозначно не є вичерпним і має бути доповнений враховуючи динамічність правовідносин та глобальний прогрес.

Інститут адміністративної відповідальності та заходи адміністративної відповідальності створені для охорони правопорядку та є каталізатором суспільних відносин, оскільки сприяють підвищенню правосвідомості та правової культури громадян.

Отже, зважаючи на фрагментарність дослідження питань адміністративної відповідальності за порушення законодавства України у сфері охорони природи у працях українських учених, проблематика концептуальних засад адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони природи не була достатньо опрацьована на рівні самостійної наукової роботи.

З огляду на зазначене, дисертаційне дослідження Сухореброї Тетяни Іванівни на тему «Концептуальні засади адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони природи» є актуальним у галузі адміністративного права.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Опрацювання дисертації дозволяє дійти висновку, що наукова праця містить всю систему обов'язкових компонентів, притаманних дисертаціям на здобуття ступеня доктора юридичних наук. Зокрема, дисертація Сухореброї Т. І. є завершеним самостійним науковим дослідженням, у якому пропонується новий теоретико-правовий підхід до вирішення наукової проблеми, що є важливим внеском в адміністративну науку. Представлена дисертаційна робота відрізняється грамотним, послідовним і системним викладом матеріалу на основі повного наукового обґрунтування. Чітко прослідковується авторська позиція та логічна завершеність роботи. Висновки і положення, що виносяться на захист, є особистим здобутком дисертантки.

Під час підготовки дисертаційного дослідження було використано комплекс наукових методів та підходів, характерних для правознавства загалом і науки адміністративного права зокрема. Йдеться про такі методи: системно-структурний аналіз, порівняльно-правовий, формально-догматичний, гносеологічний, аксіологічний, системний, семантичний, статистичний, соціологічний, прогнозування та ін.

Теоретичною основою для розробки питань, визначених у дисертації, стали праці з публічного управління, адміністративного права та процесу, екологічного права, а також інших галузей права. Емпіричну базу дослідження стали статистичні дані Державного комітету статистики, дані Державної екологічної інспекції України, правова публіцистика та довідкові видання.

Дисертація складається зі вступу, чотирьох розділів, які об'єднують дванадцять підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків.

У *вступі* наукової роботи обґрунтовано вибір теми дисертації, визначено її зв'язок із науковими програмами, планами, темами, визначено мету, завдання, предмет і об'єкт дослідження, охарактеризовано методи наукового пізнання, які застосовані в дисертаційній роботі, розкрито наукову новизну, практичне значення отриманих результатів, означено особистий внесок здобувачки, подано

відомості про апробацію матеріалів, анонсовано структуру праці, зазначено її загальний обсяг.

Розділ 1 «Теоретико-методологічні засади дослідження адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони природи України» присвячено напрямам досліджень адміністративної відповідальності у сфері охорони природи, аналізу наукових шкіл, в рамках роботи яких проводиться дослідження адміністративної відповідальності за правопорушення у природоохоронній сфері. *Розділ 2 «Основи формування державної екологічної політики України (адміністративно-правовий аспект)»* містить три підрозділи, в яких здійснюється аналіз компетенції та повноважень суб'єктів формування державної екологічної політики, особливостей нормативно-правового забезпечення державної екологічної політики України й специфіки форм і методів її реалізації. *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. *Розділ 4 «Напрями удосконалення інституту адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони природи»* складається з трьох підрозділів, в яких розглянуті проблемні питання адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони природи, проаналізовано зарубіжний досвід правового регулювання адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони природи, а також визначені напрями подальшого розвитку інституту адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони природи.

Результатом роботи є висновки, які повністю відповідають сформульованим завданням та змісту самої роботи та впливають з її основних положень, зокрема розв'язують важливу наукову проблему щодо питань концептуальних засад адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони природи.

Достовірність і новизна наукових положень. Достовірність отриманих результатів забезпечується використанням значного списку використаних джерел, до якого увійшли праці вітчизняних і зарубіжних науковців, а також законодавство з досліджуваної проблематики.

Новизна забезпечується розробкою низки наукових положень, запропонованих вперше, тих, що авторка удосконалила, та таких, що набули подальшого розвитку на матеріалі дослідження дисертації Сухореброї Т. І.

Так, дисертанткою *вперше* виокремлено історичні етапи становлення внутрішнього екологічного законодавства та низку ухвалених нормативно-правових актів у ці періоди формування; публічно-правове регулювання екологічних процесів поділено на шість форм, кожна з яких створює умови для досягнення конкретної мети, які сукупно забезпечують публічне адміністрування у сфері охорони природи; адміністративну відповідальність у сфері охорони природи запропоновано розуміти в авторській інтерпретації як вид юридичної відповідальності, що виконує функції покарання, перевиховання, попередження та запобігання, і полягає в застосуванні органами адміністративної юрисдикції адміністративних стягнень у вигляді певних несприятливих заходів матеріального чи морального характеру до осіб, винних у забрудненні природи або зміні клімату, знищенні чи неналежному використанні або відновленні природних ресурсів, порушенні екосистем, що завдало або могло завдати шкоди життю і здоров'ю людини; 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; запропоновано формулу правової концепції екології людини в навколишньому світі: через моральне осмислення істинної вартості базових передумов життя людини, екологічної відповідальності до юридичного аналізу та правового закріплення; адміністративні правопорушення у сфері охорони природи запропоновано розглядати як такі,

що мають бути спрямовані проти екологічної безпеки (забруднюють навколишнє природне середовище, порушують або знищують екосистеми, сприяють зміні клімату, відновлюються природні ресурси неналежним чином); повинні міститися у конкретних адміністративних нормах, за які передбачено адміністративну відповідальність; порушують конкретні норми екологічного законодавства; містять обов'язкову суспільну небезпеку або загрозу такої; констатовано необхідність запровадження пропорційності адміністративних штрафів до заподіяної шкоди, що підсилить відповідальність і спростить процедуру стягнення коштів до державного бюджету за екологічні правопорушення.

Також *удосконалено* методологію дослідження адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони природи; систематизацію напрацювань провідних українських і зарубіжних вчених з проблематики адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони природи; аргументи на користь висновку, що підвищення ефективності правового регулювання у сфері охорони природи сприятиме не тільки відновленню знищених та зниклих компонентів навколишнього природного середовища, збереженню природного багатства на нинішньому рівні, а й переосмисленню суспільством небезпечних ризиків, що виникають у результаті прийняття безвідповідальних рішень, здійснення антиекологічної діяльності; 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: центральні органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування; громадські організації, благодійні фонди; наукові та експертні установи, заклади вищої освіти; міжнародні урядові та неурядові організації, транснаціональні компанії;

висновки про те, що процес зведення до єдності екологічного законодавства допоможе звільнити існуючий масив нормативно-правових актів від постійного накопичення, вирішити правові неузгодженості, відфільтрувати частину застарілого матеріалу, сприяти структуруванню чинних норм; теза про необхідність реформування видів адміністративних стягнень, що передбачені за вчинення правопорушень у сфері охорони природи, пропозиція щодо перегляду розмірів штрафів, визначених у КУпАП; обґрунтування доцільності запровадження механізму адміністративної відповідальності юридичних осіб за правопорушення у сфері охорони природи; класифікація адміністративних правопорушень у сфері охорони природи за видовим об'єктом; обґрунтування доцільності визначення суб'єктами адміністративної відповідальності юридичних осіб у контексті розгляду адміністративно-господарських санкцій як різновиду адміністративної відповідальності; положення про те, що Концепція адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони природи має включати такі обов'язкові елементи: уніфіковані доктринальні погляди на відповідальність у природоохоронній сфері; належну нормативно-правову базу; державну екологічну політику, а також чітко визначене коло суб'єктів, відповідальних за її ефективність.

Таким чином, слід констатувати, що дисертантка ґрунтовно і якісно здійснила науковий аналіз теми, що послужило основою в процесі досягнення вагомих науково-теоретичних і практичних результатів, які є значущими для науки адміністративного права та мають ознаки наукової новизни.

Цікавим є авторське обґрунтування того, що «вплив, який робить людина, характеризується свободою дій, позбавлений будь-якої міри, й означається власними бажаннями й потребами. Правопорушення екологічного законодавства проявляються в особливій формі соціальної поведінки особи, мають відносно масове розповсюдження та, як правило, здійснюються стихійно. У цьому і вбачається загроза завдання шкоди природі, що генерує необхідність застосування адміністративних заборон. Розв'язання комплексу екологічних проблем залежить від того, наскільки своєчасно і правильно буде задіяно належний і ефективний правовий механізм» (стор. 286 дисертації).

Особливо позитивне враження справляють переконливі аргументи, які Сухоребра Т. І. висуває на користь своєї тези, що «підприємства, установи й організації, діяльність яких пов'язана з шкідливим впливом на навколишнє природне середовище, незалежно від часу введення їх у дію повинні бути обладнані спорудами, устаткуванням і пристроями для очищення викидів і скидів або їх знешкодження, зменшення впливу шкідливих факторів, а також приладами контролю за кількістю і складом забруднюючих речовин та за характеристиками шкідливих факторів. Проекти господарської та іншої діяльності повинні мати матеріали оцінки її впливу на навколишнє природне середовище і здоров'я людей» (стор. 348 дисертації). Вбачається, що слід підтримати такі авторські висновки.

Заслуговує на увагу висновок Сухореброї Т. І. про те, що правове забезпечення державної екологічної політики України спрямовано на досягнення таких трьох цілей: управління екологічними процесами в Україні, що пов'язані з життєвою активністю та життєзабезпеченням людини, а також процесами гармонізації взаємин людини з природою. Такий аналіз є складним завданням, що вимагає більш глибокого й комплексного підходу, ніж управління бізнесом чи виробничими системами; загальносистемною технологією підготовки, прийняття і реалізації рішень щодо визначених екологічних цілей; моніторинг та запобігання виникненню адміністративних правопорушень у сфері охорони природи у ході розвитку глобалізаційних процесів у світі (стор. 375 дисертації).

Окрім перерахованих, дисертантка висловлює низку інших важливих наукових висновків, пропозицій та рекомендацій.

Особистий внесок здобувача. Викладені в науковій роботі положення, що виносяться на захист, є результатом самостійної праці авторки дисертації. Сформульовані теоретичні положення, висновки та пропозиції, у дисертаційній роботі, були отримані авторкою самостійно на основі власного дослідження, аналізу наукових праць, національної і зарубіжної нормативно-правової бази та судової практики.

У дисертаційному дослідженні не використовувались наукові ідеї та розробки, що належать співавторам опублікованих праць.

Апробація матеріалів дисертації є достатньою. Структура дисертації побудована згідно з логікою викладання матеріалу і завершується чітко сформульованими висновками.

Відсутність академічного плагіату, фабрикації та фальсифікації. Дисертаційна робота Сухореброї Тетяни Іванівни 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. Використані наукові тексти, ідеї, напрацювання, результати й матеріали інших авторів супроводжуються наявністю відповідних посилань.

Дискусійні положення та зауваження.

Надаючи загальну позитивну оцінку дисертаційному дослідженню Сухореброї Т. І., варто вказати на окремі дискусійні положення, які містяться у тексті роботи та на які слід звернути увагу.

1. У підрозділі 2.1. «Правові основи забезпечення державної екологічної політики України» дисертантка фрагментарно характеризує окремі еколого-правові концепції. Вбачається, що у цьому питанні варто було б здійснити систематизацію цих еколого-правових концепцій.

2. На стор. 333 дисертації авторка зазначає, що «правові механізми реформування як екологічного законодавства, так і адміністративного мають свої особливості. З іншої сторони, вони між собою тісно взаємопов'язані щодо кола питань, які регулюються відповідними нормативно-правовими актами. При аналізі природоохоронного законодавства можна знайти доволі багато нормативних дублювань та суперечностей». Вбачається, що при розгляді цього питання в дисертації варто було б більш детально конкретизувати про які особливості йдеться та навести приклади нормативних дублювань і суперечностей.

3. У підрозділі 4.3. «Напрями подальшого розвитку інституту адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони природи» дисертантка зазначає, що «сучасна нестабільна ситуація у країні спонукає будівельні підприємства спрямовувати діяльність на «рейки» заощадливості, що передбачає використання недобротного, інколи навіть небезпечного матеріалу, застарілої техніки і здешевлених технологій, значне порушення екологічних норм. Це все призводить не тільки до виконання неякісних робіт, а й створює ризики забруднення довкілля» (стор. 350 дисертації). Вбачається, що цю позицію необхідно більш детально пояснити під час публічного захисту.

4. На стор. 357 дисертації Сухоребра Т. І. зазначає таке «...з точки зору предметної підвідомчості відповідних адміністративних справ, наявності так званої «кругової поруки» в службовій сфері, реалізувати належну адміністративно-деліктну процедуру з притягнення службової особи, винної у вчиненні адміністративного правопорушення у сфері охорони природи, до адміністративної відповідальності видається надзвичайно складно». Хотілося б почути пояснення щодо цієї тези та побажати дисертантці на майбутнє максимально дотримуватися наукового стилю під час написання будь-якої наукової праці.

5. Підтримуючи загалом тезу про те, що «найважливіша роль громадського контролю у сфері охорони природи полягає в активному і швидкому вирішенні проблем довкілля, миттєвому реагуванні на правопорушення екологічного законодавства, усуненні та попередженні причин і умов вчинення цих правопорушень, а також коригуванні виявлених відхилень при реалізації інституту адміністративної відповідальності» (стор. 365 дисертації), пропонуємо авторці розглянути можливість вироблення алгоритму дії громадського контролю у сфері охорони природи.

Однак висловлені зауваження носять характер побажань, мають дискусійний характер та суттєво не впливають на загальну позитивну оцінку рецензованої дисертації.

Загальний висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам. Зазначений вище аналіз та оцінка дисертації дають підстави стверджувати, що дисертаційна робота Сухореброї Тетяни Іванівни є завершеною самостійною науковою працею, в якій здійснено теоретичне узагальнення й подано нове вирішення наукової проблеми щодо концептуальних засад адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони природи.

Реферат дисертації відповідає її змісту та повністю відображає основні положення і результати дослідження. Дисертацію та реферат оформлено відповідно до встановлених вимог.

Дисертаційна робота за змістом, структурою, актуальністю, оформленням, науковою новизною, практичною значущістю та висновками відповідає вимогам 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 – на основі публічного захисту заслуговує на присудження їй наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право.

Опонент:

провідний науковий співробітник
відділу міжнародного приватного права
Науково-дослідного інституту
приватного права і підприємництва
імені академіка Ф.Г. Бурчака НАПрН України,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України



Владислав ТЕРЕМЕЦЬКИЙ