

До спеціалізованої вченої ради Д 11.170.02  
при Інституті економіко-правових досліджень  
Національної академії наук України  
01032, м. Київ, бульвар Тараса Шевченка, 60

### **ВІДГУК**

**офіційного опонента на дисертацію КРАСНОВОЇ Юлії Андріївни  
на тему:  
«ПРАВО ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ»,  
поданої на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за  
спеціальністю 12.00.06 – земельне право; аграрне право; екологічне  
право; природоресурсне право**

**Актуальність обраної теми.** З перших років незалежного державотворення в Україні питанням екологічної безпеки надавалось пріоритетне значення. Ще в Постанові Верховної Ради Української РСР від 1 серпня 1990 р. № 95-ХІІ всю Україну було оголошено зоною екологічного лиха. Майже 30 років минуло відтоді. А перелік проблем, викликаних екологічною небезпекою, залишився майже незмінним. Достатньо в цьому контексті звернутися до Стратегії Національної безпеки України, затвердженій Указом Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015, в якій екологічна безпека традиційно розглядається в контексті національної безпеки, будучи визнаною однією з найважливіших її складових. Підкреслюючи докорінні зміни, що в останні роки відбулися в зовнішньому і внутрішньому безпековому середовищі, зокрема, пов'язані з військовими діями на Сході України, тимчасовою окупацією значної території країни, Стратегія виділяє сучасні загрози екологічній безпеці. Це «надмірний антропогенний вплив і високий рівень техногенного навантаження на територію України; негативні екологічні наслідки Чорнобильської катастрофи; значний обсяг відходів виробництва та споживання і неналежний рівень їх вторинного використання, переробки та утилізації; незадовільний стан єдиної державної системи та сил цивільного захисту, системи моніторингу довкілля» (п.3.9 Стратегії).

Незмінність протягом тривалого періоду переліку екологічних загроз, що формують ризик екологічній безпеці України, їх довготривалий характер серед іншого свідчать про недостатнє правове та інституційне забезпечення відповідної сфери.

При цьому, незважаючи на те, що ще в колишньому СРСР в 80-ті роки ХХ століття на загальносоюзному рівні, а на межі тисячоліть – в Україні з'явилося чимало ґрунтовних правознавчих досліджень проблем права екологічної безпеки, ці розробки в сучасний період вже не задовольняють державних та соціальних потреб. Доктрина права екологічної безпеки вимагає свого розвитку на новому рівні техніко-технологічних знань, еволюції суспільно-політичних, економічних процесів, глобалізації екологічних проблем, появою нових загроз екологічній безпеці, змін в природному середовищі, зокрема, пов'язаних з кліматичними метаморфозами тощо.

В цьому контексті поява дисертаційної роботи Краснової Ю.А. є *своєчасною та актуальною як з суспільно-політичної, так і з правознавчої точок зору*. При цьому дисертантка не обмежується тим колом проблем, які вже були об'єктом попередніх досліджень, лише поглиблюючи та переосмислюючи їх. Вона розширює сферу наукового пошуку, зосередивши значну увагу на тих аспектах дослідження, які до цього часу не були об'єктами системного дослідницького інтересу правознавців. Це, зокрема, стосується історичного шляху, періодизації та передумов розвитку права екологічної безпеки, методології дослідження відповідної проблематики, підходів до визначення принципів права екологічної безпеки, ракурсу розгляду механізмів реалізації відповідного права, залучення до сфери дослідження європейського виміру правотворчих дій в Україні та деяких інших.

Переважна більшість висновків і рекомендацій сформульовані в дисертації *з достатнім ступенем обґрунтованості та мають ознаки*

*наукової новизни.* Серед них слід особливо виділити широкий підхід до визначення екологічної безпеки, охоплення об'єктом її охорони не лише людини (антропоцентричний підхід, що був домінуючим в попередні періоди), а й навколишнього природного середовища як місця існування всього живого на планеті.

Наукову новизну мають авторські висновки щодо місця права екологічної безпеки в системі права, законодавства та в науці екологічного права. Підтримую, зокрема, пропозицію дисертантки щодо визначення місця права екологічної безпеки на рівні підгалузі екологічного права, уточнення його регулятивно-охоронної спрямованості, що має комплексний характер.

Констатую продуктивність авторського підходу до характеристики екологічного ризику як багатоаспектного системоутворюючого чинника, яким обтяжені суспільні відносини, що регулюються правом екологічної безпеки (підрозділ 1.4 дисертації).

Чільне місце в дисертаційній роботі приділено понятійно-термінологічному апарату права екологічної безпеки і дотичним поняттям. В розділі I автор аналізує зміст базових понять дослідження, а також формулює авторський підхід до їх розмежування, з врахуванням попереднього наукового доробку правознавців екологічного профілю і розвитку відповідної законодавчої бази. Йдеться, насамперед, про поняття «екологічна безпека» (підрозділи 1.1, 1.2) – «сталий розвиток» (с. 39-41 дисертації); «екологічна безпека» - «охорона навколишнього природного середовища» - «раціональне використання природних ресурсів» (с. 50-52 дисертації), «безпечне довкілля» - «сприятливе довкілля» - «здорове довкілля» (с. 52-60 дисертації); «навколишнє природне середовище» - «довкілля» - «навколишнє середовище» (с. 61-66 дисертації); «охорона навколишнього середовища» - «використання природних ресурсів» (с. 66-69 дисертації), «екологічно небезпечна діяльність» - «екологічно ризикована діяльність» (с.74-78 дисертації), «об'єкт підвищеної небезпеки» - «джерело підвищеної

небезпеки» - «екологічно небезпечна діяльність». І хоча не з усіма авторськими підходами в цій частині я погоджуюсь, вони мають право бути висловлені і доведені в межах пропонованої в дисертації концепції «права екологічної безпеки». Вважаю, що дослідження дисертантки ще раз підкреслюють необхідність впорядкування термінології екологічного права, що в законотворчій практиці останніх 20 років зазнала хаотичного застосування.

Логічною та послідовною є структура дисертації, що сприяє послідовному розгортанню дослідження й охопленню ним найбільш суттєвих для даної проблематики складових.

Вважаю, що повноту, ґрунтовність аналізу надає розділ 3 дисертації, особливо підрозділи 3.1 і 3.2, в яких автор здійснює творчий екскурс в міжнародне право екологічної безпеки та у відповідне право Європейського Союзу.

В розділі 4 дисертації автором досліджується механізм правового регулювання екологічної безпеки, формулюється авторський підхід до його поняття та змісту. Огляд організаційно-правового механізму забезпечення екологічної безпеки в Україні є всеосяжним і повним. Цілком погоджуюсь в цій частині з критикою схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України 31 травня 2017 р. № 616-р Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього середовища в Україні, в якій серед іншого декларується необхідність ліквідації Державної екологічної інспекції України та утворення Державної природоохоронної служби (с. 264-267).

Цілком погоджуюсь з пропозицією дисертантки про створення спеціалізованих екологічних судів (палат), спираючись на багату зарубіжну практику у цій царині, а також зважаючи на значну специфіку категорії екологічних спорів, складність доведення причинного зв'язку й

неспроможністю в багатьох випадках юристів загального профілю кваліфіковано розглядати справи цієї категорії (підрозділ 4.4 дисертації, с. 20 автореферату).

В поданій на розгляд докторській дисертації опрацьований значний джерельний масив, що склав теоретичну, емпіричну і прикладну основу дослідження (близько 1000 джерел). При цьому слід відзначити розумний баланс нормативних і доктринальних, вітчизняних і зарубіжних джерел. Значна увага приділена аналізу міжнародно-правових актів, а досліджені нормативно-правові джерела не обмежуються лише законодавчими та підзаконними актами, а охоплюють навіть техніко-юридичні документи (ДБНи, ГБНи, стандарти різних рівнів, технічні регламенти, санітарні норми), локальні нормативні документи, що підвищує ґрунтовність висновків і пропозицій дисертації.

### *Зауваження*

1. Як це часто буває в складних комплексних дослідженнях, недоліки цієї дисертації значною мірою є продовженням її сильних сторін. Так, відмовляючись від вузького антропоцентричного підходу до визначення об'єктів охорони права екологічної безпеки, дисертантка, на мій погляд, не повною мірою реалізує свою концептуальну тезу, обмежуючи відповідну сферу регулювання життям та здоров'ям громадян і *навколишнім* природним середовищем, тобто все одно ставлячи в голову кута людину і середовище, що її оточує. Гадаю, що, виходячи з сучасного бачення проблеми екологічної безпеки природничими науками, спираючись на досягнення інших наук, а також поширення антропогенної діяльності за межі земної атмосфери, відповідна правова спільність має визначати об'єктом охорони всі природні екосистеми Землі та навколоземного космічного простору з біологічними ресурсами, які є складовими цих екосистем. А право екологічної безпеки має формувати механізми такої охорони в масштабах

планети в цілому, держав, окремих природних чи адміністративних регіонів тощо.

2. У кількох положеннях, які виносяться на захист, зокрема в частині «удосконалено», відображена і послідовно проводиться в дисертації позиція щодо концептуального обмеження права екологічної безпеки природоохоронними заходами щодо *попередження погіршення* екологічної обстановки та виникнення екологічної небезпеки. При цьому виносяться за дужки відповідного права правовідносини із локалізації та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, оскільки підставою їх виникнення, як вважає автор, є або непереборна сила, або порушення вимог законодавства про екологічну безпеку, тому, як стверджується в підрозділі 2.1 дисертації, вони формують відносно нову галузь – право цивільного захисту. Вважаю такий підхід звуженням предмету регулювання права екологічної безпеки, який відсікає значний пласт екобезпекових відносин, що далеко не завжди підпадають під регулювання права цивільного захисту (наприклад, реабілітація територій чи акваторій, що зазнали негативного впливу господарської діяльності, та багато інших). До речі, і сама дисертантка подекуди відходить від обраного «вузького» підходу, зокрема виділяючи в функціонально-правовому механізмі забезпечення екологічної безпеки серед іншого і охоронно-відновлювальні заходи (с. 288 та інші дисертації).

3. В цьому ж контексті вважаю дещо штучним й інше *обмеження предмета регулювання* права екологічної безпеки, а саме *суспільними відносинами «під час здійснення природокористування»* (друге положення наукової новизни в частині «уточнено», с. 5 автореферату, с. 21 дисертації), або ж (дещо м'якше) – *«передусім при використанні природних ресурсів»* (друге положення наукової новизни в частині «дістали подальшого розвитку», с. 6 автореферату, с. 22 дисертації).

4. В підрозділі 3.3 дисертації автор здійснює дослідження шляхів розвитку національного законодавства України про екологічну безпеку, схиляючись до необхідності прийняття окремого Закону України «Про забезпечення екологічної безпеки», пропонуючи його структуру (Додаток А до дисертації). З такою пропозицією важко погодитись, виходячи насамперед з міркувань нерозмежованості сфери регулювання запропонованого закону з відповідною сферою регулювання Закону про охорону навколишнього природного середовища (виходячи з поданої в дисертації структури законопроекту, вони на 80% перетинаються). Крім того, визначивши як дороговказ України курс на євроінтеграцію і взявши на себе зобов'язання поступового приведення вітчизняного законодавства у відповідність з європейським правом, слід мати на увазі, що основною формально-юридичною тенденцією сучасного розвитку права ЄС є укрупнення правових актів, якими регулюються певні сфери. Виходячи з цього, а також з потреб упорядкування величезного нормативно-правового масиву екологічного права України, сьогодні домінуючою доктринальною позицією науки екологічного права є курс на систематизацію відповідного законодавства.

5. Віддаючи належне широті тематики цієї докторської дисертації, помноженій на обмежений обсяг монографічних робіт такого рівня, хотіла б, все ж таки, вказати на деякі резерви, сфокусувавшись на яких, дисертантка могла б в подальшому продовжувати дослідження відповідної проблематики.

Так, в дисертації певне місце відведено критеріальній основі права екологічної безпеки (с. 56-61, 91, 320-321). Однак деякі питання, будучи поставлені, не відобразили авторської позиції щодо шляхів їх вирішення. Бажано було б у цьому зв'язку, зокрема, дати оцінку спробі законодавчого роз'єднання в 2000 р. гігієнічного та екологічного нормування і впливу цього процесу на критеріальну основу права екологічної безпеки (а через нього – розвинути аргументацію широкого визначення предмету регулювання відповідного права).

Не цілком переконливою і такою, що потребує додаткового пояснення, видається позиція дисертантки щодо того, що «небезпека» завжди визначається через якісні показники, у той час, як «ризик» - через кількісні показники (с. 80-81 дисертації, с. 12 автореферату).

Варто було б висловити авторську оцінку паралельного розвитку та певної неузгодженості двох законодавчих масивів, що мають бути в основі права екологічної безпеки і які в сучасних умовах розробляються і впроваджуються під егідою різних ЦОВВ: а) щодо попередження і ліквідації надзвичайних екологічних ситуацій (Мінприроди); б) щодо надзвичайних екологічних ситуацій техногенного та природного характеру (ДСНС України). Чи не в цьому криється спроба автора відмежуватися від правовідносин з ліквідації та локалізації наслідків відповідних ситуацій зі сфери права екологічної безпеки?

6. Хоча в дисертації використана значна доктринальна база, окремі вітчизняні наукові дослідження, на жаль, залишились *поза межами дослідницького інтересу*. В цьому контексті варто було б згадати творчий доробок д.ю.н. Кобецької Н.Р., кандидатська дисертація якої «Екологічні права громадян України» (1998 р.) була першим комплексним вітчизняним дослідженням відповідних проблем, де серед іншого розглядались і деякі проблеми, що стали предметом дослідження рецензованої дисертації. Немає в роботі згадки і наукових праць к.ю.н. Струтинської-Струк Л.В., яка першою в Україні здійснила дослідження правових проблем біобезпеки в процесі генетично-інженерної діяльності (дисертація 2005 р.). Сподіваюсь, дисертантка врахує праці цих дослідників у своїй подальшій науковій роботі.

7. Дисертаційна робота не позбавлена деяких *неточностей*. Так, на с. 16 автореферату Україна названа «країною, що розвивається». При цьому відповідний статус дисертантка вважає за можливе подолати, зокрема, через «зелену економіку». В цьому зв'язку слід зазначити, що відповідно до



міжнародної класифікації держав за рівнем їх економічного розвитку Україна є «державою з перехідною економікою», а не «країною, що розвивається».

Не цілком коректним є перенесення в міжнародно-правовий лексикон національно-правових понять і категорій: «нормативні акти», «законодавство» - щодо міжнародних документів (міжнародних договорів, актів «м'якого» міжнародного права, правових актів ЄС) (с.163, 174, 179,181, підрозділ 3.2 та ін. дисертації).

Оскільки контроль є функцією управління, то не слід ставити сполучник «і» в конструкції «функції управління і контролю» (с. 18 автореферату).

Висловлені зауваження, переважна більшість яких є дискусійними, не змінюють позитивного в цілому враження опонента від докторської дисертації Краснової Ю. А., в якій по-новому поставлена і вирішена проблема, що є важливою як для науки екологічного права України, так і для розвитку відповідного законодавства і практики правореалізації, а саме комплексно досліджено право екологічної безпеки як підгалузь екологічного права.

*Результати дослідження Краснової Ю.А. з необхідною повнотою викладені в авторефераті, а також в опублікованих нею 42 наукових працях, в числі яких: дві індивідуальні монографії, 21 стаття в наукових журналах і збірниках, включених до переліку фахових, з яких 5 – в іноземних виданнях, 17 матеріалів апробації положень дисертації.*

Положення та висновки дисертації належним чином апробовані, про що, зокрема, свідчать 7 актів про впровадження результатів відповідного дисертаційного дослідження, вміщені в додатку до дисертації.

### Загальний висновок

Дисертація «ПРАВО ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ», подана на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук, відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів (зокрема, пунктам 10, 12, 13), затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567 (з наступними змінами), а її автор **КРАСНОВА Юлія Андріївна** заслуговує на присудження їй наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.06 – земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право.

#### Офіційний опонент:

доктор юридичних наук, професор,  
академік НАПрН України,  
Заслужений юрист України  
завідувач відділу проблем аграрного,  
земельного, екологічного та космічного  
права Інституту держави і права  
ім. В. М. Корецького НАН України

**Н.Р. МАЛИШЕВА**

