

До разової спеціалізованої вченої ради
ДФ 20.051.112
Прикарпатського національного університету
імені Василя Стефаника
76018, м. Івано-Франківськ, вул. Шевченка, 57

ВІДГУК
офіційного опонента
Краснової Юлії Андріївни,
доктора юридичних наук, доцента
на дисертаційну роботу Вельмисєвої Ірини Валеріївни на тему:
«Правовий режим санітарно-захисних зон в Україні»,
подану на здобуття наукового ступеня доктора філософії в галузі
знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право»

Актуальність обраної теми. Сучасна цивілізація опинилася перед загрозою глобальної екологічної катастрофи, обумовленої як наслідками антропо-техногенної діяльності людини, так і змінами клімату, в значній мірі також спричиненими людською діяльністю. Ці виклики потребують нових підходів як до осмислення проблем взаємодії людини і довкілля, так і пошуку нових важелів забезпечення гармонізації взаємодії людської діяльності та навколишнього природного середовища.

Очевидно, що більш ефективного інструменту ніж держава та її територіальні утворення у нашому розпорядженні не має. В умовах насування глобальної екологічної кризи, яка характеризується все частішими проявами надзвичайних ситуацій, що несуть руйнівні наслідки як для суспільства, так і для людини, зростає актуальність до пошуків більш досконалої системи правового регулювання екологічної безпеки, які, з одного боку, надавали б ширші можливості сучасній ліберальній державі застосовувати необхідні засоби реагування на екологічні проблеми, а, з другого боку, виключали б можливість звуження прав і свобод людини і громадянина.

Така постановка питання впливає із положень статті 16 Конституції України, яка покладає на державу обов'язок забезпечувати екологічну безпеку

та підтримувати екологічну рівновагу на своїй території, включаючи й захист від негативного впливу господарської та іншої діяльності на стан довкілля.

Положення статті 16 Конституції України деталізовані у розділі XI Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р., який присвячений визначенню заходів щодо забезпечення екологічної безпеки, де серед становлення екологічних вимог до окремих видів шкідливої діяльності, виділяються й екологічні вимоги до розміщення і розвитку населених пунктів.

Такі вимоги деталізовані в концептуальних документах, які визначають національну екологічну політику держави. Маємо на увазі Концепцію сталого розвитку населених пунктів, схвалену постановою Верховної Ради України від 24 грудня 1999 р., Цілі сталого розвитку України на період до 2030 р., затверджені Указом Президента України від 30 вересня 2019 р. № 722/2019, Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» та ін.

Заданням екологічної політики держави у цих умовах є поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екологічної безпеки, досягнення безпечного для здоров'я людини стану навколишнього природного середовища на усіх рівнях територіального устрою (на загальнодержавному та місцевому). Такі завдання передбачають інтеграцію, а також децентралізацію екологічної політики та системи державного екологічного управління.

Зазначені вище документи програмного характеру визначають вимоги щодо якості та змістовної частини правових норм, які регулюють екологічні правовідносини. Ефективність реалізації цих цілей залежить від організаційно-правових, економічних, матеріально-технічних та інших гарантій забезпечення виконання і додержання екологічних вимог, відповідальності осіб, що виникає і функціонує у випадках відхилення поведінки людей від цих вимог.

Очевидно, що зазначенні проблеми і обумовили вибір теми дисертаційного дослідження Вельмисевою І.В. та стали предметом

апробування нових ідей щодо подальшого розвитку екологічного законодавства.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, їх новизна та достовірність.

Дисертаційна робота І.В. Вельмисевої має всі ознаки наукової новизни, насамперед, внаслідок відсутності попередніх комплексних досліджень відповідної проблематики у вітчизняному правознавстві. Серед наукових положень, які виносяться на захист, варто особливо виділити отримане автором в результаті узагальнення та систематизації нормативних та законодавчих підходів авторське визначення поняття «санітарно-захисна зона», під якою пропонується розуміти територію з особливим режимом використання, земельну ділянку (полосу землі) навколо потенційно небезпечного об'єкта, котрий є джерелом негативного впливу на середовище перебування людини, і встановлюється з метою зменшення цього впливу на людей та довкілля, суміжні землі, інші природні об'єкти, запобігання заподіяння шкоди здоров'ю населення, в межах якої діють обмеження, визначені законодавством.

Дисертант приділяє належну увагу і дослідженню функцій санітарно-захисних зон, до яких пропонує віднести: 1) запобіжну; 2) соціально-екологічну; 3) економічну та, 4) контрольну.

Імпонує системність і різносторонність у підходах до аналізу базового для даного дослідження поняття «санітарно-захисна зона» де автор розкриваючи зазначений термін, узагальнив юридичні ознаки цього явища. Зокрема, це дозволило йому встановити, що санітарно-захисні зони слід розглядати, як: а) одну із вимог і заходів в системі нормативно-правового регулювання охорони атмосферного повітря; б) підставу обмеження прав на землю; в) один із засобів забезпечення екологічної безпеки при планування і будівництві об'єктів, організації і забудові територій; г) конкретизацію загальних вимог екологічної безпеки щодо окремих видів господарської діяльності.

Узагальнення особливостей правового режиму санітарно-захисних зон дозволило автору запропонувати авторське визначення даного поняття та навести його особливості. Відповідно під правовим режимом санітарно-захисних зон автор відзначає особливий порядок регулювання суспільних відносин, що виникають із створенням, організацією та функціонуванням санітарно-захисних зон за допомогою взаємопов'язаних між собою правових засобів.

При цьому автор правильно відзначає, що об'єктами, навколо яких встановлюються санітарно-захисні зони є об'єкти, які можна поділити на дві групи: 1) промислові підприємства; 2) інші об'єкти, які не пов'язані із виробництвом, однак впливають чи можуть впливати негативно на стан довкілля та здоров'я населення.

Особливостями правового режиму санітарно-захисних зон І.В. Вельмисєва пропонує розглядати:

- розгалужене різнорівневе нормативно-правове регулювання санітарно-захисних зон у нормативно-правових актах різної юридичної сили;
- комплексний характер правового режиму санітарно-захисних зон, що представлений актами екологічного, земельного, санітарного, господарського, містобудівного законодавства України;
- особлива цільова спрямованість, що визначає зміст конкретних правових приписів, а саме – мінімізація негативного антропогенного впливу на довкілля, людину, прилеглі території тощо;
- особливий зміст, структура правового режиму санітарно-захисних зон, які знаходять своє відображення в поєднанні правових засобів (дозволів, заборон, обмежень), що забезпечують збалансування господарських інтересів суб'єктів та публічних екологічних інтересів суспільства і кожного громадянина.

Заслуговує на підтримку і ретельність, з якою в роботі проведений аналіз нормативно-правових актів щодо особливостей встановлення та

функціонування санітарно-захисних зон, що дало можливість автору систематизувати їх на дві основні групи:

- нормативно-правові акти загального характеру, що регламентують правовий режим санітарно-захисних зон в цілому (Земельний кодекс України, Закон України «Про охорону атмосферного повітря», Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Державні санітарні правила планування та забудови населених пунктів», «Правила утримання зелених насаджень у населених пунктах України» та ін.);

- нормативно-правові акти спеціального характеру, що визначають особливості створення та функціонування санітарно-захисних зон навколо окремих видів режимоутворюючих об'єктів (об'єктів енергетики; ядерних установок та об'єктів поводження з радіоактивними відходами; атомних електростанцій).

На базі такого аналізу робляться висновки про необхідність удосконалення статті 114 Земельного кодексу України та Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища».

Вважаю, що наведені вище авторські пропозиції дозволяють поглибити вчення про санітарно-захисні зони та зонування територій в цілому новими знаннями та ідеями про їх удосконалення.

Слід відзначити вдалу структуру дисертації, що сприяє логічному, послідовному розгортанню дослідження: від загального – до спеціального, від теорії – до практики. Якщо Розділ 1 здебільшого присвячений теоретичним аспектам поняття санітарно-захисних зон та особливостям його правового режиму, Розділ 2 – змісту правового режиму таких територій, то Розділ 3 присвячений механізму забезпечення правового режиму санітарно-захисних зон (особливостям контролю за дотриманням законодавства про правовий режим санітарно-захисних зон та особливостям захисту екологічних прав громадян при порушеннях правового режиму таких територій).

Побудова такої структури дисертації дозволила автору максимальним чином оволодіти предметом наукового дослідження та внести відповідну

кількість пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства та практики його реалізації з даного питання.

А це свідчить про те, що в дисертаційній роботі І.В. Вельмисєвої містяться й інші наукові положення, висновки та рекомендації, переважна більшість яких є належним чином обґрунтованими і достовірними, що дозволило автору досягнути мети дослідження та виконати поставлені завдання.

Варто також відмітити, що широка доказова база дисертації І.В. Вельмисєвої представлена належною кількістю проаналізованих джерел як нормативно-правового, так і теоретичного характеру, що в цілому склала 240 джерел.

Переважна більшість наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, є належним чином обґрунтованими і достовірними, що дозволило І.В. Вельмисєвій досягнути мети дослідження та виконати поставлені завдання.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами і темами.

Як слідує зі Вступу до дисертаційного дослідження, робота І.В. Вельмисєвої виконана на кафедрі трудового, екологічного та аграрного права навчально-наукового юридичного інституту Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника в межах науково-дослідної роботи на тему «Вдосконалення правового регулювання земельних, аграрних та екологічних відносин в умовах адаптації до законодавства ЄС» (номер державної реєстрації 0110U003028), в рамках якої автором проведено дослідження особливостей правового режиму санітарно-захисних зон та запропоновано шляхи удосконалення законодавства з цього питання.

Практичне значення одержаних результатів полягає у формулюванні висновків і пропозицій, які можуть бути використані:

у науково-дослідній діяльності – для подальшого розвитку наукових досліджень правовідносин, пов'язаних із здійсненням захисту екологічних

прав громадян, застосуванням механізмів забезпечення екологічної безпеки та відповідальності за правопорушення проти довкілля;

у правотворчій діяльності – при розробці нормативно-правових актів та вдосконаленні правового регулювання щодо створення та функціонування санітарно-захисних зон в Україні;

у правозастосовчій діяльності – при застосуванні положень законодавства, що регулюють правовий режим санітарно-захисних зон та обмеження прав на землі (земельні ділянки);

у навчальному процесі – при розробці та викладанні відповідних навчальних дисциплін.

Повнота викладення наукових положень, висновків і результатів в опублікованих працях. Дисертація, що оцінюється, є самостійною науковою роботою, результати й досягнення якої були отримані автором самостійно.

Усі сформульовані в ній положення та висновки обґрунтовані на основі власних авторських досліджень з посиланнями на актуальні й сучасні наукові дослідження. Результати дисертаційної роботи відповідним чином висвітлено у 14 наукових працях, з яких 5 статей у наукових виданнях, включених до Переліку наукових фахових видань України, 9 тез наукових доповідей.

Якість та кількість наукових публікацій здобувачки за темою дисертації вказує на високий рівень апробації і сумлінність виконання нею публікаційних завдань з оприлюднення наукових результатів, висновків і рекомендацій, отриманих при здійсненні наукової праці.

Відповідність дисертації встановленим вимогам. Дисертація «Правовий режим санітарно-захисних зон в Україні» відповідає спеціальності 081 «Право» та вимогам Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у закладах вищої освіти (наукових установах), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 р. № 261, Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії,

затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 р. № 44.

Оформлення дисертації відповідає встановленим нормативними документами вимогам. Відсутні порушення академічної доброчесності в дисертаційному дослідженні та опублікованих працях за темою дисертації.

Дискусійні положення та зауваження щодо змісту дисертації.

Позитивно оцінюючи в цілому високий науковий рівень дисертаційної роботи Вельмисевої І.В., її новизну, комплексність охоплення різнобічних аспектів відповідної проблематики, обґрунтованість висновків і пропозицій, водночас слід звернути увагу на певні зауваження щодо змісту дисертації й сформульовані її авторкою висновки й твердження, що викликають сумніви, тому можуть слугувати підґрунтям для наукової дискусії.

1. Вважаю, що корисним для дисертаційного дослідження було б проведення детального аналізу співвідношення понять «санітарно-захисна зона» з суміжними поняттями, такими, як, зокрема: «приаеродромна територія», «смуги повітряних підходів», «берегові смуги водних шляхів», «карантинна зона» та ін., оскільки, за своїм призначенням, встановлення таких зон також має на меті захист людини і довкілля від шкідливих впливів.

Наприклад, відповідно до статті 69 та Розділу X Повітряного кодексу України до об'єктів, які шкідливо впливають на людину і довкілля та потребують встановлення спеціальних охоронних зон є: аеродроми, радіолокаційні станції та місця розміщення відходів, як об'єкти хімічного, біологічного, шумового, вібраційного, ультразвукового, електромагнітного та іншого впливу.

Згідно ст. 92 Водного кодексу України та ст. 64 Земельного кодексу України, берегові смуги встановлюються на судноплавних водних шляхах за межами населених пунктів для проведення робіт, пов'язаних із судноплавством.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 року № 347 «Про затвердження Порядку складання паспортів річок і Порядку

установлення берегових смуг водних шляхів та користування ними» у межах берегових смуг водних шляхів дозволяється: влаштування причалів, установлення пристроїв для навантаження і розвантаження самохідних суден і барж, тимчасових пристроїв для швартування суден і наплавних споруд, а також тимчасове зберігання вантажів та механічної тяги суден; установлення берегових навігаційних знаків; установлення гідрометрологічних постів; зберігання твердого палива для суден підприємств і організацій водного транспорту, а також тимчасове зберігання суднового обладнання; влаштування тимчасових зимових приміщень і проведення інших робіт у разі випадкової зимівлі чи виходу з експлуатації судна.

Користувачі берегових смуг водних шляхів зобов'язані: користуватися береговими смугами за призначенням; суворо дотримувати встановленого режиму використання смуг відведення для водних шляхів; вживати заходів для охорони земель берегових смуг водних шляхів від ерозії, зсувів, руйнування, підтоплення і забруднення; забезпечувати не проникнення стічних вод, отрутохімікатів і мінеральних добрив через берегові смуги водних шляхів у річки та водойми і т. ін.

Відповідно до положень Закону України «Про ветеринарну медицину» навколо території де виявлений спалах хвороби тварини встановлюються спеціальні карантинні зони для уникнення розповсюдження хвороби серед інших тварин та її подолання, а також неможливості її мутації та поширення серед людей.

Проведене співвідношення зазначених понять може розширити перелік об'єктів навколо яких вимагається встановлення санітарно-захисних зон або підняти питання про їх додаткову систематизацію та визначення місця у сфері зонування.

2. На мою думку, при аналізі основних юридичних ознак санітарно-захисних зон дисертанту слід було б звернути увагу і на те, що санітарно-захисні зони є, в першу чергу, складовою такої функції управління, як

зонування про що дисертант згадує на сторінках своєї роботи але не узагальнює у своїх висновках.

3. У своїй роботі Ірина Валеріївна детально аналізує особливості законодавчого регулювання правового режиму земель санітарно-захисних зон і робить узагальнюючий висновок про те, що воно «сьогодні не має уніфікованого (кодифікованого) характеру та здійснюється значною кількістю виданих у різний час нормативно-правових актів екологічного, земельного, санітарного, містобудівного та іншого законодавства, серед яких значна кількість є підзаконними актами» (стор. 215 Дисертації), однак не вносить пропозиції щодо можливих шляхів його систематизації та затвердження на рівні спеціального нормативно-правового акту, що потребує більш детального обґрунтування.

4. Потребує більш детального обґрунтування і позиція Ірини Валеріївни щодо необхідності створення єдиного центрального органу виконавчої влади щодо реалізації державної політики здійснення екологічного нагляду (контролю) в особі Державної природоохоронної служби в той час, коли на практиці такі функції виконує Державна екологічна інспекція України.

5. Детального пояснення потребує і наведене на сторінках 87-89 Дисертації групування промислових підприємств, навколо яких встановлюються санітарно-захисні зони – чи це нормативно встановлена класифікація, чи власні висновки дисертанта, які можуть лягти в основу розробки спеціального нормативного акту, присвяченого питанням встановлення санітарно-захисних зон?

Разом з тим, зазначені зауваження не стосуються концептуальних основ дисертаційного дослідження, у своїй більшості є дискусійними або носять рекомендаційний характер, не применшують належного рівня рецензованого дослідження і не впливають на загальну позитивну оцінку роботи в цілому.

Загальний висновок та оцінка дисертації. Подана дисертаційна робота є комплексною, завершеною науковою працею, в якій отримані нові науково обґрунтовані теоретичні та прикладні результати щодо особливостей

правового режиму санітарно-захисних зон в Україні. Ці результати в сукупності вирішують наукову задачу вдосконалення екологічного та земельно-правового регулювання відносин, що складаються у відповідній сфері, та мають істотне значення для еколого-правової та земельно-правової науки. За своєю актуальністю, новизною постановки та вирішенням досліджених проблем, теоретичним рівнем і практичною значущістю, достовірністю й обґрунтованістю одержаних результатів робота повністю відповідає вимогам до дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

На підставі вищевикладеного, резюмую, що дисертаційне дослідження на тему: **«Правовий режим санітарно-захисних зон в Україні»**, подане на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право», за своєю актуальністю, ступенем наукової новизни, обґрунтованістю, науковою та практичною значимістю здобутих результатів, відповідає спеціальності 081 «Право» та вимогам наказу Міністерства освіти і науки України від 12 січня 2017 року № 40 «Про затвердження Вимог до оформлення дисертації» (з наступними змінами) і Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 року № 44, а її автор – **Вельмисєва Ірина Валеріївна** заслуговує на присудження їй наукового ступеня доктора філософії зі спеціальності 081 «Право» галузі знань 08 «Право».

Офіційний опонент:

провідний науковий співробітник
відділу проблем модернізації господарського права та законодавства
Державної установи «Інститут економіко-правових досліджень
імені В.К. Макутова Національної академії наук України»,
доктор юридичних наук, доцент

Ю.А. Краснова