

РЕЦЕНЗІЯ

професора кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету біоресурсів і природокористування України,
доктора юридичних наук, професора **ГУЛАК Олени Василівни**
на дисертаційне дослідження **БОРИСОВОЇ Олени Василівни** на тему:
**«Адміністративно-правове регулювання
екологічної політики територіальної громади»,**
подане на здобуття ступеня доктора філософії
за спеціальністю 081 «Право» галузі знань 08 «Право»

Актуальність теми дослідження. Питання належного рівня правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування у цілому постають надзвичайно актуальними вже тривалий час. Особливу актуалізацію вони отримують саме під час правового режиму воєнного стану, позаяк ціла низка питань, зокрема, й адміністративно-правового регулювання екологічної політики територіальної громади покладається на цю публічну інституцію.

Власне, відсутність чіткого розмежування між представницькими та виконавчими органами як на рівні органів місцевого самоврядування, власне, у профільному Законі України «Про органи місцевого самоврядування в Україні», так і що, найбільш важливо, – на рівні розмежування між місцевими державними адміністраціями та представницькими й виконавчими органами місцевого самоврядування породжує низку протиріч. Власне, не зважаючи на «довготриваючу» реформу місцевого самоврядування, певні оптимізаційні моменти, пов'язані з нею тощо. Направду, Закон України «Про органи місцевого самоврядування в Україні», прийнятий ще у 1997 р., не змінив принципово фундаментальну складову, зокрема, щодо розмежування відповідних представницьких та виконавчих повноважень. Не є прийнятим і так необхідний новий закон, який би врегулював діяльність органів місцевого самоврядування, принаймні, у відповідності до реформи, пов'язаної з об'єднанням територіальних громад, здійсненою згідно з Законом України від 2015 року «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 1999 року так само має певні колізійні питання, позаяк чітко не розмежовує повноваження органів виконавчої влади на місцях на виконавчих комітетів власне самих органів місцевого самоврядування. Відсутнім є і термін «об'єднані територіальні громади» в базовому законі про місцеве самоврядування.

Власне, територіальна громада як первинна (базова) адміністративно-територіальна одиниця місцевого самоврядування України постає невід'ємною частиною такої проблематики, що окрім інших важливих функцій на місцях, реалізує й екологічну політику. В умовах повномасштабного ведення воєнних дій на території України, саме ця функція є надзвичайно важливою, і зокрема її роль на локальному рівні постає надзвичайно актуальною. Власне цей рівень забезпечує швидке й об'єктивне фіксування екологічних пошкоджень й втрат, дає можливість більш швидко та на користь громаді приймати необхідні

рішення й визначатися та зважувати з екологічними пріоритетами будь-яку підприємницьку діяльність.

Відтак, наукові розвідки у питаннях адміністративно-правового регулювання екологічної політики територіальної громади є важливими, актуальними й такими, що сприяють розвитку екологічної та правової культури й підвищенню правосвідомості в суспільстві у цілому.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Дисертація відрізняється системним підходом до предмета дослідження, що виражається в комплексному аналізі та узагальненні отриманих результатів. Аргументованість тез, викладених у дисертації, підтверджується критичним аналізом наявної наукової літератури, національного та міжнародного законодавства, статистичних даних та матеріалів судової практики.

Наукові позиції, висновки та рекомендації, що викладені дисертанткою, мають обґрунтований та переконливий характер. Для їх підтвердження використано широкий спектр національних та зарубіжних наукових джерел, законодавство України, законодавство інших держав та міжнародно-правові акти. Загальна кількість використаних джерел становить 216 найменувань.

План роботи обумовлений змістом і логікою дослідження та охоплює основні проблеми адміністративно-правового регулювання екологічної політики територіальної громади в Україні.

Оцінюється доцільність визначення О. В. Борисовою мети дисертації як комплексного аналізу та оцінки законодавчим механізмам, що забезпечують належний рівень адміністративно-правового регулювання екологічної політики територіальної громади в Україні, а також визначення тих аспектів цієї сфери, які можуть бути удосконалені.

У цьому контексті обґрунтовані поставлені дисертанткою завдання для досягнення визначеної мети. Предмет дослідження, а саме, адміністративно-правове регулювання екологічної політики територіальної громади в Україні, визначення її ефективності та напрямів удосконалення, відповідає встановленим вимогам і не викликає застережень.

Методологічною основою наукового дослідження є синтез загальнонаукових і соціально-наукових методів, що випливає з поставлених цілей, завдань, а також специфіки об'єкта та предмета дослідження.

Висновки до розділів і загальні висновки належним чином відображають сутність розглянутих питань та відзначаються чіткістю викладених думок. Аналіз рецензованого дослідження дозволяє зробити висновок про досягнення дисертанткою визначеної мети та отримання відповідей на поставлені завдання. Висновки та пропозиції є аргументованими й оригінальними, відповідають вимогам сучасності та можуть бути використані на практиці.

Структура дисертації дозволила авторці інтегрувати всі аспекти предмета дослідження. Джерельна база роботи викликає позитивне враження, що свідчить про системний та вичерпний аналіз проблеми, а також про високий рівень наукової підготовки та академічну зрілість авторки. Робота містить структуру, що включає анотацію, вступ, три розділи, висновки, список використаних джерел та додатки, яка повністю відповідає поставленим цілям та завданням дослідження, що дозволяє послідовно розглянути всі аспекти, визначені О. В. Борисовою.

У **вступі** обґрунтовано вибір теми дослідження, відзначено взаємозв'язок роботи з науковими програмами, планами та темами, визначено мету, завдання, об'єкт, предмет та методи дослідження, розкрито наукову новизну та визначено практичне значення отриманих результатів, представлено апробацію результатів дослідження, включаючи кількість публікацій, що відображають основні положення дисертаційного дослідження, а також представлено структуру роботи.

Перший розділ дисертації включає дослідження основ правосуб'єктності територіальної громади у здійсненні екологічної політики, особливостей розмежування компетенції територіальної громади і держави у сфері здійснення екологічної політики та екологічної політики територіальної громади як об'єкта правового регулювання.

У **другому розділі** дисертації розглядається організаційно-правовий інститут екологічних повноважень органів місцевого самоврядування територіальної громади, сформульовано принципи здійснення екологічної політики територіальною громадою й окреслено процедури розроблення, прийняття та реалізації програмних документів щодо екологічної політики територіальної громади.

У **третьому розділі** дисертації розглянуто механізми контролю і юридичної відповідальності у сфері реалізації екологічної політики територіальної громади, досліджено правові засади здійснення екологічної політики територіальними громадами країн Європи та сформовано пропозиції щодо удосконалення правового регулювання екологічної політики територіальної громади.

Висновки дисертаційного дослідження включають всебічний аналіз наукових праць і чинного законодавства, а також формують авторські пропозиції та рекомендації з метою оптимізації суспільних відносин у вивченій галузі. Вони є цілісними, логічно побудованими та мають належне обґрунтування, відповідають поставленим меті та завданням дослідження. Висновки містять істотні теоретичні та практичні положення з покращення адміністративно-правового регулювання екологічної політики територіальної громади в Україні.

Новизна представлених теоретичних та/або експериментальних результатів проведених здобувачкою досліджень. Авторкою визначено поняття екологічної політики територіальної громади як сукупності заходів охорони, використання і відтворення довкілля

та захисту здоров'я людей від несприятливих екологічних факторів, що плануються, реалізуються і фінансуються, а також контроль за реалізацією і притягнення до відповідальності, за невиконання яких здійснюється органами місцевого самоврядування територіальної громади, під час планування і реалізації яких можлива координація з іншими територіальними громадами та органами місцевого самоврядування та державної влади різних рівнів, задля комплексного задоволення екологічних прав і інтересів жителів територіальної громади, і які здійснюються у правових формах, регламентованих нормами адміністративного права.

Окрім того, О. В. Борисовою відмежовано екологічну політику територіальної громади як окремий напрям діяльності, який не збігається і не повторює екологічної політики держави в тій же мірі, що діяльність органів місцевого самоврядування не повторює державну виконавчу владу, а є самостійним способом організації суспільного управління на локальному рівні, водночас державна екологічна політика охоплює собою логічну єдність екологічної політики держави і територіальних громад.

Значення одержаних результатів для науки й практики та рекомендації щодо їх можливого використання. Практичне значення результатів наукового дослідження полягає в тому, що вони містять практичні рекомендації щодо удосконалення правового інституту в Україні та можуть бути використані: у науково-дослідній діяльності – для подальших наукових досліджень у сфері права; у законотворчій діяльності – при підготовці відповідних законопроектів; у практичній діяльності – при розробленні й удосконаленні нормативно-правових актів; у навчальному процесі – під час підготовки підручників, навчальних посібників, курсів лекцій, а також у навчальному процесі при викладанні курсів «Адміністративне право» та «Екологічне право».

Повнота викладення наукових положень, висновків і рекомендацій в наукових публікаціях, зарахованих за темою дисертації. Основні положення та результати дисертаційного дослідження викладено у 4 наукових працях, з яких 3 статті у наукових виданнях, включених до категорії «Б» Переліку наукових фахових видань України, теза наукової доповіді. Зазначені публікації детально розглядають та демонструють усі основні наукові положення, висунуті в рамках дисертаційного дослідження.

Відсутність (наявність) порушення академічної доброчесності. Дисертація є самостійно написаною кваліфікаційною науковою працею, в якій містяться науково обґрунтовані висновки та рекомендації, сформульовані авторкою для подальшого публічного захисту. При використанні ідей, результатів і текстів інших авторів, авторка посилається на відповідні джерела. Робота дотримується принципу відсутності привласнення чужих ідей, результатів або слів без належного цитування.

Зауваження щодо оформлення та змісту дисертації, запитання до здобувачки.

Загалом позитивно оцінюючи наукову роботу, необхідно спрямувати увагу і на деякі дискусійні питання, які потребують, на нашу думку, додаткової аргументації або пояснень під час захисту:

1. У межах дослідження у цілому проаналізованими є як нормативи стратегічного екологічного спрямування, так і ціла низка нормативів екологічного характеру, розроблена і прийнята на локальному рівнях. Водночас, у підрозділі 1.1 дослідження (с. 28–29), де наводяться саме відповідні стратегічні документи національного рівня, проаналізованими є, зокрема: нині чинна Державна стратегія регіонального розвитку, Стратегія екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року, Водна стратегія України та Стратегія управління лісами. На нашу думку, варто додати до цього переліку і низку інших стратегічних документів, а саме: Указ Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року», Угоду про асоціацію з ЄС. Актуальним вбачається посилення і на Державну антикорупційну стратегію, зважаючи на: 1) наявність корупціогенних факторів і зловживань при голосуваннях в радах при вирішенні питань екологічного спрямування; 2) визначенні колегіального органу, зокрема, місцевих рад, як суб'єкта відповідальності при голосуваннях, де є наявним конфлікт інтересів; 3) виокремленні серед найбільш корупційних сфер суспільних відносин, і сфери земельних ресурсів; 4) вперше визначенні виконавцями Державної антикорупційної програми ЦОВВ та органів місцевого самоврядування з відповідними наслідками.

У рубриці «Зв'язок роботи з науковими програмами, планами темами» (с. 20) слід навести і стратегічні нормативи України, зокрема, зазначені вище. А досліджуване авторкою поняття «процесу детериторіалізації» варто було б, на нашу думку, додати у пункт новизни, з урахуванням особливостей авторського розуміння такого.

2. У роботі неодноразово наводиться перелік, зокрема, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Втім, інколи, їх назви не є коректними. Наприклад, на с. 28 Мінінфраструктури подається як «Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України». Власне, така, так би мовити, «некоректність» пов'язана із доволі частими змінами і трансформаціями як самих ЦОВВ, так і їх назв. У зв'язку з чим, хотілося би почути позицію дисертантки щодо крайньої трансформації Уряду країни, де зокрема об'єднаними постали три ключові міністерства, пов'язані власне безпосередньо з тематикою дослідження.

3. Зважаючи на зміст третього абзацу пункту 3 Висновків (с. 181), де власне екологічна політика територіальної громади визначається пунктом «в» як «частина *державної екологічної політики*; а пунктом «д», як така, що здійснюється органами місцевого самоврядування територіальної громади та організаційно відокремлена від *екологічної політики держави*,

що здійснюється органами державної влади місцевого рівня», – варто було б більш детально з'ясувати позицію авторки щодо розмежування зазначених правових категорій: «*державної екологічної політики*» та «*екологічної політики держави*», позаяк такі поняття повсякчас присутні у дефініціях дисертаційного дослідження.

4. Виходячи зі змісту статті 140 Конституції України: «Місцеве самоврядування здійснюється *територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи*» та статті 143 «*Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування* управляють майном, що є в комунальній власності...», у межах підрозділу 2.1 «Організаційно-правовий інститут екологічних повноважень органів місцевого самоврядування територіальної громади» або окремого підрозділу варто було б дослідити і окремо означений інститут «*безпосередньо територіальної громади*».

Окрім того, на с. 23, у першому пункті «Удосконалено», авторкою виокремлено в межах організаційно-правового інституту екологічних повноважень органів місцевого самоврядування територіальної громади саме «*організаційну структуру місцевої ради та її виконавчих органів, що беруть на себе здійснення цих повноважень*». Варто було б додати і правову (у якості нормативів, що приймаються саме на цьому рівні у досліджуваній сфері). І так само доцільно було б запропонувати авторське розуміння «*організаційно-правового інституту екологічних повноважень безпосередньо територіальної громади*», позаяк Конституцією України передбачено таку дефініцію.

5. На с. 179, у пункті 1 «Висновків» зазначено: «В наукових публікаціях з права та державного управління досліджуються такі явища як *екологічна політика в цілому, державна екологічна політика, регіональна екологічна політика, екологічна політика органів місцевої влади тощо. Дані терміни не є узгодженими, не проведено ієрархічне розмежування, відсутнє співвідношення між ними, як частинами одного цілого*». Варто було б розвинути дану логіку авторки відповідно означеної проблематики, запропонувавши відповідну категоріальну систему, ланцюг, категоріальне означення, з подальшим розміщенням в «новизну» роботи.

6. У тексті дисертаційного дослідження наявні помилки технічного й орфографічного характеру, зокрема: в оформленні структурних елементів роботи, списку використаних джерел та посилань на такі, відсутня уніфікація лапок тощо, які, щоправда, притаманні будь-якому дослідженню та не знижують його наукової цінності.

Водночас, зазначені зауваження та побажання є суто дискусійними, мають уточнювальний та рекомендаційний характер і в цілому не впливають на загальну високу позитивну оцінку дисертаційного дослідження О. В. Борисової. Вони виникають,

насамперед, виходячи з інтересу до предмета дослідження, новизни й актуальності висвітлених у дисертації проблем та свідчать про креативний характер роботи та спроби вирішення теоретично складних і практично важливих питань, що мають важливе значення для юридичної науки.

Загальний висновок. Аналіз роботи відображає самостійність та комплексність проведеного дослідження, підтверджуючи його актуальність та високий науковий статус, який охоплює як теоретичний, так і практичний аспекти. Наукові твердження, висновки та рекомендації, викладені в роботі, широко представлені в наукових публікаціях, що є достатнім виявом їх значущості. У дисертаційному дослідженні О. В. Борисової відсутні порушення академічної доброчесності.

Дисертація на тему: «Адміністративно-правове регулювання екологічної політики територіальної громади» відповідає вимогам наказу Міністерства освіти і науки України № 40 від 12 січня 2017 року «Про затвердження Вимог до оформлення дисертації» 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 № 44 від 12 січня 2022 року, а її авторка Борисова Олена Василівна заслуговує на присудження ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» галузі знань 08 «Право».

Рецензент професор кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів і природокористування України, доктор юридичних наук, професор Олена ГУЛАК