

*Голові разової спеціалізованої вченої ради РСВР 146
у Національному університеті біоресурсів
і природокористування України
доктору юридичних наук, професору
КУРИЛУ Володимирі Івановичу*

ВІДГУК

офіційного опонента

доцента кафедри трудового, екологічного та аграрного права
Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника,
кандидата юридичних наук, доцента **ДАНИЛЮК Лесі Романівни**
на дисертацію **БОРИСОВОЇ Олени Василівни** на тему:
**«Адміністративно-правове регулювання
екологічної політики територіальної громади»,**
подану на здобуття ступеня доктора філософії
за спеціальністю 081 «Право»
галузі знань 08 «Право»

Актуальність дисертації. Екологічна політика – це система взаємопов'язаних правових, управлінських, економічних, організаційних, технічних й інших заходів, що визначається та реалізується органами державної влади, місцевого самоврядування, суспільством для забезпечення охорони, раціонального використання та відтворення природних об'єктів і їх ресурсів, гарантування екологічної безпеки, досягнення балансу між економічними, екологічними та соціальними інтересами. Тобто це складне правове явище, яке передбачає включення багатьох суб'єктів і різноплановий характер їхніх дій.

Якщо вести мову про екологічну політику в широкому масштабі, то можна умовно виділити її глобальний, міждержавний, національний, регіональний, місцевий і виробничий рівні.

Відповідно до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», з метою охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини, Україна здійснює на своїй території екологічну політику, спрямовану на збереження безпечного для існування живої і неживої природи навколишнього середовища, захисту життя і здоров'я населення від негативного впливу, зумовленого забрудненням навколишнього природного середовища, досягнення гармонійної взаємодії суспільства і природи, охорону, раціональне використання і відтворення природних ресурсів.

Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» серед основних інструментів реалізації державної екологічної політики називає міжсекторальне партнерство та залучення заінтересованих сторін, що дасть змогу брати участь в плануванні й реалізації політики усім зацікавленим

учасникам (органам державної влади, місцевого самоврядування, суб'єктам господарювання, приватному сектору, науковцям, громадськості тощо).

Розділ IV Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» містить узагальнений розподіл повноважень органів управління в галузі довкілля. Однак їх завдання щодо екологічної політики вимагають додаткового аналізу через спеціальне законодавство. Особливо зважаючи на ще не завершену децентралізаційну реформу в Україні, яка триває з 2014 року й полягає в перерозподілі та передачі функцій управління від державних органів органам місцевого самоврядування.

Згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста.

Отож правове регулювання екологічної політики територіальної громади характеризується комплексним поєднанням норм адміністративного та екологічного законодавства, потребує розмежування за безпосереднім суб'єктом здійснення заходів екологічної політики (територіальна громада самостійно чи через органи місцевого самоврядування), відіграє важливу роль в реформі децентралізації влади, сприятиме ефективності програм повоєнного відновлення довкілля України та має особливе значення в умовах євроінтеграції.

Зважаючи на викладене, вважаю дисертацію О. В. Борисової актуальною й такою, що відповідає нагальним потребам сьогодення.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Актуальність дисертації підтверджується тим, що вона співвідноситься з проблематикою досліджень Національного університету біоресурсів і природокористування України й виконана в межах науково-дослідної роботи на тему «Міжнародно-правові та національні механізми подолання екологічних наслідків збройної агресії російської федерації проти України» (номер державної реєстрації 0124U001181).

Наукова новизна роботи та достовірність одержаних результатів, що виносяться на захист. Насамперед, слід наголосити, що до даного дисертаційного дослідження у вітчизняній правовій доктрині представлена проблематика на рівні спеціальних дисертаційних чи монографічних робіт не розглядалася. Це свідчить, що рецензована дисертація на тему «Адміністративно-правове регулювання екологічної політики територіальної громади» є новим теоретико-прикладним доробком, який на підставі нормативно-правових актів українського законодавства, практики їх застосування, міжнародних і європейських правових документів, а також наукових праць розкрив окреслену проблематику. Тобто виконана робота є першим в Україні комплексним

теоретичним дослідженням проблемних аспектів адміністративно-правового регулювання екологічної політики територіальної громади.

Дисертаційне дослідження є вдалою спробою всебічного, системного аналізу юридичної природи адміністративно-правового регулювання екологічної політики територіальної громади шляхом вивчення територіальної громади як суб'єкта екологічних правовідносин, організаційно-правового механізму розроблення та здійснення територіальною громадою екологічної політики, перспектив розвитку екологічної політики територіальної громади.

Відповідний підхід дозволив з високим ступенем обґрунтованості та достовірності викласти в дисертації й наукових публікаціях важливі наукові положення, сформулювати висновки та рекомендації, що відповідають темі дослідження й є корисні як для науки, так і для практики.

Наукові результати, які виносяться на захист мають ознаки наукової новизни.

Насамперед, варто відзначити: визначення авторкою поняття екологічної політики територіальної громади, відмежування екологічної політики територіальної громади як окремого напрямку діяльності, виділення правового інституту адміністративно-правового регулювання екологічної політики територіальної громади; удосконалення авторкою розуміння організаційно-правового інституту екологічних повноважень органів місцевого самоврядування територіальної громади, системи принципів правового регулювання екологічної політики за рахунок доповнення їх відповідними принципами правового регулювання екологічної політики територіальної громади, класифікації заходів екологічної політики на матеріалах правового регулювання екологічної політики територіальної громади.

Наукова новизна міститься й у дослідженні адміністративно-правових процедур контрольної діяльності та притягнення до адміністративної відповідальності у сфері реалізації екологічної політики територіальної громади, наведенні класифікації суб'єктів контролю за реалізацією екологічної політики територіальної громади, з розподілом такого контролю на види – державний, самоврядний і громадський.

Продуктивними вважаю проведення в дисертації порівняльно-правових досліджень європейських правових практик реалізації екологічної політики місцевих спільнот.

Підтримую підходи дисертантки про необхідність вдосконалення положень законодавства для адаптації європейського досвіду розвитку екологічної політики до умов територіальних громад України в контексті децентралізації.

Можна назвати й чимало інших положень, важливих для науки адміністративного та екологічного права, правотворчої й правозастосовної практики, які характеризують рецензовану дисертацію.

Практичне значення дослідження. Практична цінність результатів дисертації проявляється в можливості їх подальшого використання в різних напрямках. Зокрема: а) в науково-дослідницькій сфері – як основу для подальших наукових досліджень адміністративно-правового регулювання екологічної політики територіальної громади; б) у нормотворчій діяльності – при розробленні нового та вдосконаленні чинного законодавства, яке визначає адміністративно-правове регулювання екологічної політики територіальної громади; в) у правозастосовній практиці – як теоретичне підґрунтя для забезпечення ефективної реалізації норм адміністративного та екологічного законодавства в судовій практиці й в процесі розроблення локальних підзаконних нормативно-правових актів і правозастосовних документів; г) у навчальному процесі – при викладанні начальних дисциплін «Адміністративне право України», «Екологічне право України», вибіркового навчальних дисциплін адміністративно- та еколого-правового спрямування, підготовці відповідних підручників, навчальних посібників, методичних матеріалів, освітніх програм, навчальних планів для здобувачів закладів вищої освіти юридичного спрямування.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Дисертаційне дослідження характеризується високим ступенем обґрунтованості наукових положень, достовірності висновків і цінності рекомендацій. Це обумовлено тим, що в дисертації використана широка й різнобічна джерельна база (всього 216 найменувань): нормативно-правові акти українського законодавства, практика їх застосування, міжнародні та європейські правові документи, а також наукові праці щодо екологічної політики територіальної громади.

Також повнота дослідження теми є наслідком послідовного та узгодженого плану дисертації, правильно визначених об'єкта та предмета дослідження, його чіткими метою та завданнями.

Завдяки оволодінню вдало обраними загальнонауковими та спеціально правовими методами дисертантці вдалося досягти поставленої мети наукової роботи й успішно виконати окреслені завдання дослідження.

Характеристика основних положень роботи. Структура дисертації обумовлена завданнями та предметом дослідження й складається з анотації, вступу, трьох розділів, дев'яти підрозділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Складові частини роботи (розділи, підрозділи) є системними, логічними, взаємопов'язаними між собою та відповідають темі дослідження.

Перший розділ роботи присвячено територіальній громаді як суб'єкту екологічних правовідносин. У ньому дисертантка аналізує основи правосуб'єктності територіальної громади в здійсненні екологічної політики, проблеми розмежування компетенції

територіальної громади та держави в сфері здійснення екологічної політики, особливості екологічної політики територіальної громади як об'єкта правового регулювання.

Авторка доводить, існування не тільки елементів реалізації державної екологічної політики на місцевому рівні, але й екологічної політики територіальної громади, як самостійного суб'єкта, наділеного здатністю вирішувати питання місцевого значення з урахуванням місцевої специфіки.

Здобувачка робить висновок про необхідність формування та закріплення в нормативно-правових актах положень, що прямо встановлюють повноваження органів місцевого самоврядування територіальної громади на здійснення власної екологічної політики.

У другому розділі роботи досліджено організаційно-правовий механізм розроблення та здійснення територіальною громадою екологічної політики. Авторка розглядає організаційно-правовий інститут екологічних повноважень органів місцевого самоврядування територіальної громади, принципи здійснення екологічної політики територіальною громадою, процедури розроблення, прийняття й реалізації заходів екологічної політики територіальної громади, заходи контролю та відповідальності у сфері реалізації екологічної політики територіальної громади.

Здобувачка стверджує, що організаційно-правовий інститут екологічних повноважень органів місцевого самоврядування територіальної громади представляє собою комплекс самоврядних і делегованих законом повноважень в сфері екологічної політики, що знаходять свою реалізацію через відповідну організаційну структуру місцевої ради та її виконавчих органів, які беруть на себе здійснення цих повноважень.

З метою вдосконалення розуміння принципів здійснення екологічної політики територіальної громади, дисертанткою обґрунтовано їх як основні керівні ідеї та положення, характерні для здійснення екологічної політики на всіх її стадіях від розроблення до підсумків реалізації й планування наступних заходів. Водночас, аргументовано, що вони не дублюють загальні принципи здійснення екологічної політики, а є властивими саме для діяльності територіальної громади.

Вивчаючи правову природу розроблення, прийняття та реалізації заходів екологічної політики територіальної громади, зроблено висновок, що вони здійснюються в межах відповідного адміністративно-правового інструментарію, який передбачає законодавчі норми, передбачені Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування», галузевим законодавством у екологічній сфері, регламентною діяльністю місцевих рад і їх виконавчих органів, правовими формами участі громадськості в процесі прийняття рішень.

Третій розділ роботи стосується перспектив розвитку екологічної політики територіальної громади. Тут здобувачка досліджує питання правових засад здійснення екологічної політики територіальними громадами країн Європи та удосконалення правового регулювання екологічної політики територіальної громади.

Дисертантка приходить до висновку, що існування єдиних європейських стандартів (досвід Швейцарії, Італії, Данії, Чехії та Угорщини) на практиці не призводить до бездумного копіювання схем організації місцевої екологічної політики, отже й Україна не повинна нічого копіювати, а лише, спираючись на власну історичну, соціальну, економічну, ментальну специфіку, зрозуміти та визначити свою схему організації екологічної політики територіальної громади.

Апробація матеріалів дисертаційного дослідження. За темою дисертації здобувачкою опубліковано 3 статті у наукових виданнях, включених до категорії «Б» Переліку наукових фахових видань України, теза наукової доповіді.

Відсутність порушення академічної доброчесності. Результати аналізу тексту дисертації та публікацій свідчать, що в роботі не виявлено ознак або елементів академічного плагіату. Дисертація є самостійним науковим дослідженням, виконаним дисертанткою особисто, а сформульовані нею висновки є авторськими. Вся використана література супроводжується належно оформленими посиланнями в тексті роботи та міститься в списку використаних джерел.

Дискусійні положення та зауваження до змісту дисертації. Дисертація характеризується єдністю змісту, цільовою спрямованістю та є свідченням особистого внеску авторки в правову науку. Вона є самостійним, цілісним, завершеним науковим дослідженням, виконаним на належному науково-теоретичному рівні, в якому отримані нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності стимулюють вирішення проблем адміністративно-правового регулювання екологічної політики територіальної громади.

Водночас до дисертації можна висловити певні зауваження, звернути увагу на положення, які, на думку офіційного опонента, є недостатньо опрацьованими, й порадиати напрями подальших досліджень відповідного правового інституту.

1. Дисертантка багато уваги приділяє правосуб'єктності територіальної громади в здійсненні екологічної політики та приходить до висновку, що екологічна політика територіальної громади є самостійним феноменом (с. 43, с. 83, с. 179), а в основі повноважень територіальної громади щодо здійснення екологічної політики лежить компетенція щодо вирішення питань місцевого значення, яка, з метою ефективної організації такої екологічної політики, потребує конкретизації, розширення й чіткого розмежування предметів відання органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (с. 84, с. 179).

Далі, у результаті детального аналізу першого та другого розділів роботи, бачимо, що фактично правосуб'єктність територіальної громади розглядається авторкою як її здатність бути учасником екологічної політики через органи місцевого самоврядування.

Проте вважаю за доцільне наголосити, що Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування визначає як гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування (підкреслено мною – Л. Д.) вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України.

Більше того сама ж здобувачка на с. 72–73 роботи згадує про самостійність територіальної громади як суб'єкта адміністративного права та її можливості в питаннях екологічної політики при взаємодії з органами місцевого самоврядування.

Відтак, при вивченні правосуб'єктності територіальної громади в здійсненні екологічної політики, дисертантці варто було б відштовхуватися від закріпленої в законодавстві змоги територіальної громади брати участь в вирішенні довкіллевих питань місцевого значення безпосередньо або через органи місцевого самоврядування (підкреслено мною – Л. Д.).

2. Авторка, аналізуючи проблеми розмежування компетенції територіальної громади та держави в сфері здійснення екологічної політики, зазначає, що слід відштовхуватися від двох об'єктивних даностей: державної екологічної політики та місцевої екологічної політики на рівні територіальної громади, яка, в свою чергу, поділяється на екологічну політику самої територіальної громади, й гіпотетичну місцеву екологічну політику, яку здійснюють органи державної влади, в чому є значний сумнів, оскільки місцеві органи державної влади зайняті тим, що здійснюють державну владу на місцях, але з урахуванням певних особливостей місцевої специфіки, які, проте не є місцевою політикою, а вирішують загальнодержавні питання на місцях (с. 67–68). Принципом розмежування повноважень органів місцевого самоврядування територіальної громади та органів державної влади щодо здійснення екологічної політики повинна бути універсальна компетенція територіальної громади з усіх питань, що прямо не віднесені законом до компетенції органів державної виконавчої влади (с. 24, с. 84, с. 183). В розмежуванні екологічної політики держави та територіальної громади спостерігаються різночитання не тільки на теоретичному рівні, а й на практиці, про що свідчать проаналізовані нормативно-правові акти правотворчості органів місцевого самоврядування (с. 147).

Тому хотілося б почути конкретні пропозиції здобувачки щодо актуальних змін до необхідних законодавчих актів з метою розмежування компетенції територіальної громади та держави у сфері здійснення екологічної політики.

3. Дисертантка, розглядаючи питання, пов'язані з процедурами розроблення, прийняття та реалізації заходів екологічної політики територіальної громади, стверджує, що наведений огляд теоретичної літератури й аналіз реальних кейсів говорить нам про розмаїття правових засобів і прийомів її здійснення (с. 133).

Водночас авторка тільки побіжно згадує про участь громадськості в процесі прийняття рішень (с. 148, с. 152, с. 173, с. 183), не деталізуючи при цьому способи безпосереднього залучення територіальної громади до розв'язання довкіллевих проблем місцевого значення.

Відтак, керуючись Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», здобувачці потрібно було б додатково опрацювати форми участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення, узагальнені в ст. 6¹ Закону (наприклад, загальні збори (конференція) жителів, місцева ініціатива, громадські слухання, публічні консультації тощо) та їх вплив на цілісну екологічну політику територіальної громади.

4. В умовах сьогодення ми часто є свідками, коли бачення розвитку території територіальної громади відрізняється з позиції її жителів і намірів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Доволі часто ці розбіжності стосуються управління земель, охорони зелених зон, використання водних, лісових ресурсів і т. д. Через агресивні ринкові відносини, інтенсивне містобудування, нераціональне використання природних об'єктів досить складно забезпечити захист публічних екологічних інтересів територіальної громади.

Отож цікавими є міркування дисертантки щодо розроблення нових, вдосконалення існуючих нормативних важелів і імплементації на практиці ефективних інструментів для підтримки балансу між економічними, екологічними та соціальними потребами територіальної громади в процесі впровадження екологічної політики на її території, а також захисту публічних екологічних інтересів територіальної громади з пріоритетним урахуванням запитів її мешканців на протигагу підходам органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

5. Авторка відводить самостійний підрозділ роботи для вивчення контролю та відповідальності у сфері реалізації екологічної політики територіальної громади. Але практично в ньому основна увага приділена саме контролю, а положення про відповідальність є дещо поверхневими. Тому вбачається необхідність розвитку здобувачкою дослідження інституту юридичної відповідальності в галузі екологічної політики територіальної громади в ракурсі ст. 76 «Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед державою» та ст. 77 «Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед юридичними і фізичними особами» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Викладені зауваження носять уточнюючий, доповнюючий чи дискусійний характер, вони покликані стимулювати подальший авторський пошук у відповідній проблемній сфері. Зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку представленого наукового дослідження О. В. Борисової.

Загальний висновок про відповідність дисертації встановленим вимогам. Дисертація на тему «Адміністративно-правове регулювання екологічної політики територіальної громади» є актуальним, новим дослідженням практичного значення, яке виконане на високому науковому рівні, з належним оволодінням методології наукової діяльності відповідно до поставленого наукового завдання, відповідає вимогам 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 (з наступними змінами), а її авторка Борисова Олена Василівна заслуговує на присудження їй ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» у галузі знань 08 «Право».

Офіційний опонент доцент кафедри трудового, екологічного та аграрного права Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника, кандидат юридичних наук, доцент Леся ДАНИЛЮК