

ВІДГУК

офіційного опонента

доцента кафедри правознавства Поліського національного університету,
кандидата юридичних наук, доцента **СТРІЛЬЧУКА Віталія Ананійовича**
на дисертацію **БОРИСОВОЇ Олени Василівни** на тему:

**«Адміністративно-правове регулювання
екологічної політики територіальної громади»,**
поданої на здобуття ступеня доктора філософії
за спеціальністю 081 «Право» галузі знань 08 «Право»

Дисертаційне дослідження О. В. Борисової присвячене досить актуальній як з точки зору науки адміністративного права, так і практики публічно-правового управління темі – адміністративно-правовому регулюванню екологічної політики територіальної громади.

Якісне та цілісне правове регулювання екологічної політики є визначальним чинником забезпечення ефективного функціонування екологічної системи публічного управління та реалізації стратегічних екологічних пріоритетів держави і місцевого самоврядування. Саме завдяки чіткому, системному та послідовному правовому врегулюванню забезпечується узгодженість дій усіх суб'єктів екологічної політики, гарантується реалізація конституційного права кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля, створюються передумови для інтеграції екологічних інтересів у всі сфери соціально-економічного розвитку. Умови воєнного часу, глобальна екологічна криза, кліматичні загрози та деградація природних ресурсів вимагають не лише політичної волі, а й наявності дієвих юридичних механізмів.

Відсутність або фрагментарність правового забезпечення екологічної політики призводить до декларативності державних та місцевих стратегій та програм, неефективності контролю, неузгодженості дій уповноважених суб'єктів, що в підсумку підриває довіру суспільства до публічної влади. Тому формування науково обґрунтованої, цілісної моделі правового регулювання екологічної політики є передумовою досягнення цілей сталого розвитку, реалізації принципів екологічної демократії та забезпечення екологічної безпеки як елемента національної безпеки України.

Територіальна громада є ключовим суб'єктом здійснення екологічної політики, оскільки саме на її рівні найбільш чітко проявляється взаємозв'язок між станом довкілля, потребами населення та реальними управлінськими можливостями у сфері охорони навколишнього середовища. Як первинна ланка місцевого самоврядування, територіальна громада наділена конституційним правом самостійно вирішувати питання місцевого значення, серед яких екологічні виклики посідають одне з провідних місць. Громада виступає не лише як реципієнт екологічної політики, а як її ініціатор, виконавець і контролер, маючи найближчий контакт з природним середовищем та безпосереднє уявлення про локальні екологічні проблеми.

Саме громада визначає пріоритети сталого розвитку на своїй території, формує місцеві програми охорони довкілля, здійснює управління природними ресурсами комунальної власності, впроваджує заходи з благоустрою, енергоефективності, управління відходами. Крім того, залучення громадськості до екологічного управління реалізується найповніше саме на рівні місцевого самоврядування, що забезпечує прозорість, підзвітність і легітимність публічно-управлінських рішень. У цьому контексті територіальна громада відіграє роль не лише адміністративно-правового, а й соціального та екологічного центру локальної політики, здатного гармонізувати інтереси людини, природи та публічної влади.

Забезпечення прозорості, підзвітності, участі громадськості у процесах планування, контролю та реалізації екологічних заходів – це не лише частина адміністративної процедури, але й критерій рівня довіри громадян до публічної влади, зокрема на місцевому рівні. Змістовна і системна екологічна політика, підкріплена належним адміністративно-правовим інструментарієм є ознакою дієздатної, відповідальної громади, яка усвідомлює свою роль у формуванні безпечного, екологічно збалансованого життєвого середовища.

Більше того, ефективне адміністративно-правове регулювання екологічної політики територіальною громадою є свідчення того, наскільки українське суспільство на рівні базових публічно-владних інституцій готове інтегруватися в європейський правовий і управлінський простір, де екологічна безпека та сталий (збалансований) розвиток є одними із базових стандартів доброго врядування.

Окремі аспекти становлення, функціонування та розвитку екологічної політики на місцевому рівні уже ставали предметом наукових досліджень фахівців у галузі адміністративного, екологічного та муніципального права. Фрагментарно ця проблематика аналізувалася в контексті розмежування повноважень у сфері охорони довкілля, правового статусу органів місцевого самоврядування, адміністративної відповідальності за екологічні правопорушення тощо. Проте увага дослідників, як правило, зосереджувалася на окремих проблемних аспектах, не охоплюючи комплексно механізм адміністративно-правового регулювання екологічної політики на рівні територіальних громад як цілісного явища в системі локального публічного управління.

У дисертації О. В. Борисової вперше в українській адміністративно-правовій науці на рівні цілісного дисертаційного дослідження здійснено комплексний аналіз адміністративно-правового регулювання екологічної політики територіальної громади. Зокрема, сформовано його концептуально-теоретичне підґрунтя, розроблено авторське визначення базових понять, узагальнено практику нормативного регулювання, а також проаналізовано як вітчизняні реалії, так і позитивно апробований європейський досвід у відповідній сфері.

У зв'язку з цим можна зробити висновок про високий рівень обґрунтованості та безумовну актуальність теми дисертаційного дослідження. Її праця відповідає сучасним запитам як науки адміністративного права, так і практики правового забезпечення екологічної політики у процесах децентралізації, відновлення екосистем та формування спроможних територіальних громад.

З урахуванням вдало поставлених завдань О. В. Борисовою сформульовано об'єкт і предмет дослідження. Так, об'єктом дисертаційного дослідження авторка цілком слушно визначає суспільні відносини, що виникають у зв'язку з формуванням та реалізацією екологічної політики територіальних громад в Україні. Предмет дисертаційного дослідження складає безпосередньо адміністративно-правове регулювання екологічної політики територіальної громади.

Такий комплексний підхід надав дисертантці можливість чітко визначити завдання дослідження та реалізувати їх згідно з планом пропонованої дисертації, отримати системні висновки при визначенні результатів і обґрунтуванні низки нових положень.

Вдалим компонентом дисертації О. В. Борисової варто вважати і запропоновану авторкою методологію дослідження проблем, пов'язаних із здійсненням наукового аналізу теоретичних, нормативно-правових, зокрема адміністративно-правових, засад здійснення екологічної політики територіальних громад. Застосований в процесі проведення дисертаційного дослідження методологічний інструментарій надав дисертантці можливість отримати переконливі та системні висновки при визначенні результатів і обґрунтуванні низки нових положень.

Так, застосування методу комплексного аналізу сприяло як побудові структури та змісту пропонованого до захисту дисертаційного дослідження, так власне з його допомогою стало можливим цілісно розглянути правосуб'єктність територіальної громади у формуванні екологічної політики, правові засоби розроблення та здійснення територіальною громадою екологічної політики, а також перспективи правового регулювання екологічної політики територіальної громади. У свою чергу, методи формальної логіки та формально-юридичний сприяли при розташуванні матеріалу, аналізі нормативно-правових актів і практики їх застосування, а також при дослідженні цього матеріалу у підрозділах, що дало змогу вибудувати послідовну структуру підрозділів у роботі, згрупованих, в свою чергу, за змістом у відповідні розділи. Також доречно застосовано порівняльно-правовий метод при вивченні матеріалу підрозділу 3.1 «Правові засади здійснення екологічної політики територіальними громадами країн Європи» і проведенні відповідних узагальнень щодо оптимальних моделей в європейських країнах. Вдало підібраним є й евристичний метод, зокрема при пошуку принципово нових правових рішень задля оптимізації і удосконалення та пропозицій

щодо подальшого розвитку існуючої моделі у підрозділі 3.2 «Удосконалення правового регулювання екологічної політики територіальної громади».

Підготовлена О. В. Борисовою дисертація складається з анотації, вступу, трьох розділів, що містять дев'ять підрозділів, висновків до розділів, загальних висновків, списку використаних джерел та додатків. Структура дисертації дозволяє стверджувати про комплексність та системність проведеного авторкою дослідження. Вона, безперечно, є цілісною та логічно послідовною, цілком відображає загальне бачення піднятої в дисертаційному дослідженні проблематики.

Так, розділ 1 *«Територіальна громада як суб'єкт екологічних правовідносин»* складається із трьох підрозділів, в межах яких розкриваються основи правосуб'єктності територіальної громади у здійсненні екологічної політики, розмежування компетентності територіальної громади і держави у сфері здійснення екологічної політики, а також власне аналізується екологічна політика територіальної громади як об'єкт правового регулювання.

Насамперед, варто відзначити ґрунтовний підхід авторки, який виражається у багатоаспектному аналізі поняття «екологічна політика». Так, О. В. Борисова на основі напрацювань представників юридичної науки, в особливості вчених-адміністративістів, аналізує вказане поняття крізь призму державної екологічної політики (с. 37), регіональної екологічної політики (с. 40), місцевої екологічної політики та, власне, екологічної політики територіальної громади (с. 46).

При цьому, ставлячи цілком слушне питання, – як саме слід розуміти екологічну політику територіальної громади: як реалізацію нижчого рівня відповідної державної політики, чи як окремий рівень реалізації територіальною громадою власного бачення місцевих екологічних проблем (с. 37), дисертантка обґрунтовано зауважує, що така юридична конструкція виражає самостійний феномен, відрізняється від екологічної політики держави, хоча і перебуває із останньою у діалектичному взаємозв'язку (с. 43).

Також позитивної оцінки та підтримки заслуговує робота дисертантки над питанням розмежування компетенції територіальної громади і держави у сфері здійснення екологічної політики (с. 50–67). Цілком слушно авторка дисертації зауважує на необхідності чіткого розмежування повноважень (у тому числі й у контексті об'єкту пропонованого дисертаційного дослідження) між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, передачі надлишкових функцій від центральних органів виконавчої влади до органів місцевої влади, пошуку ефективних шляхів удосконалення взаємодії місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування.

Схвальної оцінки заслуговує спроба О. В. Борисової концептуально розмежувати державну та місцеву екологічну політику, зокрема через виокремлення на місцевому рівні територіальної громади як важливого суб'єкта здійснення екологічної політики. Адже такий

підхід свідчить про глибоке прагнення дисертантки осмислити місце територіальних громад у системі публічного управління екологічною сферою. Водночас слушно порушується питання щодо природи діяльності місцевих органів державної влади. Влучно зроблено акцент на тому, що попри врахування локальної специфіки, вони реалізують переважно загальнодержавну політику, а не власну місцеву. Це дозволяє підняти важливу проблематику відмежування вертикального та горизонтального виміру публічної влади у сфері охорони довкілля, що має значення для подальших досліджень правових механізмів реалізації екологічної політики на локальному (місцевому) рівні (с. 67–68).

Розділ 2 *«Правові засоби розробки та здійснення територіальною громадою екологічної політики»* у своїй структурі містить чотири підрозділи, в яких авторка досліджує питання організаційно-правового інституту екологічних повноважень органів місцевого самоврядування територіальної громади, принципів здійснення екологічної політики територіальною громадою, процедур розроблення, прийняття та реалізації заходів відповідної політики, а також питання контролю та відповідальності у сфері реалізації екологічної політики територіальною громадою.

У дисертації обґрунтовано авторський підхід до визначення принципів екологічної політики територіальної громади, що базується на ідеї їх відокремлення від загальнодержавних принципів відповідної політики та орієнтації на особливості реалізації самоврядних і делегованих повноважень на місцевому рівні. Дисертантка переконливо показує, що екологічна політика громади має спиратися на власну систему ціннісних і управлінських орієнтирів, що відповідають локальному контексту та ініціативності місцевого населення (с. 111).

Заслужовує на позитивну оцінку та має знаний теоретико-прикладний потенціал вдала спроба О. В. Борисової формалізувати низку прикладних принципів, які, на думку авторки, є ключовими для ефективної реалізації екологічної політики на рівні територіальної громади. Зокрема, обґрунтовано важливість програмно-цільового підходу до поєднання самоврядних і делегованих повноважень, розвитку багатосторонньої міжмуніципальної співпраці з метою збалансування регіональних екологічних інтересів, підтримки громадських ініціатив як пріоритетної складової екологічного управління на місцевому рівні. Важливими також є положення щодо забезпечення збалансованості джерел фінансування та напрямів витрат, розвитку екологічної просвіти на місцевому рівні й усвідомлення територіальними громадами відповідальності за результати власної екологічної політики (с. 148).

У дисертації позитивно вирізняється комплексний підхід до вдосконалення системи екологічного контролю, з акцентом на взаємодію державного, самоврядного та громадського рівнів. Обґрунтовано важливість інституційного посилення, забезпечення ефективної співпраці між державними, самоврядними та громадськими суб'єктами контролю,

удосконалення нормативно-правового регулювання, активне використання засобів цифровізації та залучення громадськості як важливих умов формування ефективної та прозорої екологічної політики, яка враховуватиме як національні, так і місцеві пріоритети, сприяючи сталому розвитку територіальної громади (с. 151–152).

У свою чергу, розділ 3 *«Перспективи розвитку правового регулювання екологічної політики територіальної громади»* складається із двох підрозділів, в межах яких дисертантка досліджує правові засади здійснення екологічної політики територіальними громадами окремих країн Європи, а також питання удосконалення правового регулювання екологічної політики територіальної громади.

Слушною та достатньо аргументованою є думка авторки, що розвиток екологічної політики територіальних громад багато в чому залежить від активної міжнародної співпраці. Адже, як влучно зазначає О. В. Борисова, підтримка розвитку місцевого самоврядування відбувається не тільки на рівні держави. До її організації додатково залучено фахівців міжнародної донорської спільноти, зокрема при наданні технічної допомоги у розробленні та впровадженні проєктів і програм екологічного розвитку територій (с. 170).

Також дисертантка демонструє глибоке розуміння особливостей правової адаптації європейського досвіду до українських умов, зокрема в контексті предмету дисертаційного дослідження. Варто позитивно відзначити чітко сформульовані напрями такого роду адаптації, що охоплюють стандартизацію природоохоронної діяльності, інституційну самостійність органів місцевого самоврядування, фінансове забезпечення реалізації екологічної політики, чітке розмежування повноважень між суб'єктами формування та подальшої реалізації екологічної політики, визначення важливості пріоритету встановлення темпоральних (часових) меж при здійсненні заходів екологічної політики. При цьому цінним є наголос саме на запозиченні позитивно апробованих європейською практикою реалізації екологічної політики на місцевому рівні відповідних принципів, а не механічному перенесенні (калькуванні) тих чи інших моделей, представлених у окремих країнах-членах ЄС, що свідчить про наукову зрілість і прагматичність запропонованого О. В. Борисовою підходу (с. 177).

У запропонованому дисертаційному дослідженні наявні й інші, не менш значущі та одночасно оригінальні й новаторські висновки та пропозиції, що свідчать про вдалу авторську постановку мети та завдань, спрямованих на її досягнення. Запропоновані висновки є достатньо аргументованими. Наявною є логічна послідовність дисертаційного дослідження, прослідковується застосування О. В. Борисовою у процесі дослідницької роботи принципу викладу матеріалу від загального до конкретного.

Також про високий науковий рівень даного дисертаційного дослідження свідчать ряд факторів, зокрема в ході написання роботи авторкою опрацьовано значну кількість наукових

праць з досліджуваної тематики, використано великий масив джерел нормативно-правового змісту, тим самим сформульовані дисертанткою у висновках положення безперечно є достатньо обґрунтованими, базуються на значному емпіричному матеріалі.

Дисертація має завершений характер та пройшла належну апробацію, підтвердженням чому є той факт, що отримані автором в ході дисертаційного дослідження основні наукові положення, висновки та рекомендації повною мірою репрезентовано у 4 наукових працях, з яких 3 статті у наукових виданнях, включених до категорії «Б» Переліку наукових фахових видань України, теза наукової доповіді.

Аналіз та об'єктивна оцінка змісту дисертації дозволили констатувати відсутність текстових запозичень без посилання на джерело (плагіат). Тобто, дисертанткою дотримано загальноновизнані стандарти та вимоги академічної доброчесності.

Водночас, як і будь-якому іншому дисертаційному дослідженні, у роботі О. В. Борисової містяться окремі положення, що мають дискусійний характер та які можуть стати підґрунтям для виокремлення деяких побажань чи запитань до авторки, зокрема:

1. У представленій дисертації обґрунтовано правовий статус територіальної громади як суб'єкта здійснення екологічної політики. Однак питання внутрішньої градації територіальних громад (сільських, селищних, міських) потребує додаткової уваги, зважаючи на те, що саме ця різноманітність суттєво впливає на специфіку формування та реалізації екологічної політики на рівні функціонування місцевого самоврядування. Як відомо, екологічні виклики та пріоритети сільських територій значно відрізняються від міських, зокрема щодо джерел забруднення, рівня антропогенного навантаження, доступу до технологій, участі населення тощо. До того ж фінансові, кадрові й інституційні можливості сільських та міських громад є нерівномірні, що безпосередньо впливає на масштаби та якість реалізації екологічних заходів. Особливої актуальності це питання набуває в умовах інтенсифікації урбанізаційних процесів, що істотно змінюють просторову структуру розселення, екосистемні зв'язки та екологічні ризики відповідно.

У такому контексті видається важливим з'ясувати позицію дисертантки щодо необхідності диференціації механізмів та способів здійснення екологічної політики залежно від типу громади, її розміру, функціонального профілю та власне ресурсного забезпечення. Це могло б посилити прикладний вимір дослідження та закласти правові основи для розроблення типових моделей здійснення екологічної політики на рівні місцевого самоврядування з урахуванням просторової специфіки.

2. У дисертації О. В. Борисової справедливо наголошено на значенні цифровізації в контексті екологічного контролю, зокрема через впровадження інформаційних систем для моніторингу стану довкілля (с.152). Такий підхід є актуальним і заслуговує на схвалення, адже відповідає сучасним тенденціям розвитку екологічного менеджменту.

Проте цифровізація як явище має значно ширший вплив на реалізацію екологічної політики територіальними громадами. Особливо це помітно на прикладі муніципальної практики країн-членів ЄС, де так звані «розумні» цифрові технології та рішення охоплюють не лише контрольні функції, а й процеси планування, прогнозування, участі громадськості, відкритості даних, управління ресурсами, інтеграції в національні та міжнародні цифрові платформи тощо. Зокрема, цифрові рішення можуть забезпечити прозоре управління екологічними фінансами; відкритий доступ мешканців до інформації про стан довкілля та екологічні проекти; інтерактивну участь громад у прийнятті рішень (e-participation); екосистемний аналіз територій через геоінформаційні технології (GIS); ефективне планування заходів сталого розвитку на основі даних (data-driven policy). Тому постає питання про доцільність ширшого осмислення цифровізації як невід'ємної складової сучасної інфраструктури екологічної політики територіальної громади. У подальших дослідженнях авторці варто було б розглянути правові аспекти цифрової трансформації як системну умову децентралізованого екологічного врядування.

3. В цілому, зважаючи на ґрунтовний аналіз О. В. Борисовою окремих аспектів правового забезпечення здійснення екологічної політики територіальною громадою, водночас видається доцільним звернути увагу дисертантки на питання нормативно-правових гарантій забезпечення екологічної політики територіальної громади. У роботі воно окреслено переважно через характеристику повноважень і функціональних аспектів правового регулювання. Однак, структуроване представлення системи таких гарантій (із виокремленням їх видів, ознак та механізмів реалізації) могло б посилити аналітичну цілісність дослідження. У такому контексті доцільною виглядала б спроба авторки узагальнити нормативно-правові гарантії як окремий елемент інституційного забезпечення екологічної політики територіальної громади, що дозволило б чіткіше окреслити їх значення в умовах децентралізації та правової трансформації сфери охорони довкілля на локальному (місцевому) рівні.

Однак, наведені зауваження та побажання є дискусійними та рекомендаційними, не заперечують наукової значущості дисертаційного дослідження О. В. Борисової і в цілому не впливають на загальну високу позитивну оцінку пропонованої до захисту роботи.

Зважаючи на актуальність, ступінь новизни, обґрунтованість, достовірність та науково-практичну значущість отриманих у ході пропонованого до захисту дисертаційного дослідження висновків, а також з огляду на оформлення, дисертація О. В. Борисової 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» (із 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 № 44 від 12 січня 2022 року (із змінами), а її авторка Борисова Олена Василівна за результатами і на підставі захисту заслуговує на присудження їй ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» у галузі знань 08 «Право».

Офіційний опонент доцент кафедри правознавства Поліського національного університету, кандидат юридичних наук, доцент Віталій СТІЛЬЧУК