

ВІДГУК

**офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора Берлача
Анатолія Івановича на дисертацію Гордієнка Артура Вікторовича
«Адміністративно-правові засади механізму забезпечення охорони
атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України»,
подану на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі
спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове
право; інформаційне право**

Актуальність теми дослідження.

Розвиток виробництва в сучасних умовах, постійно зростаючі потреби у забезпеченні енергетичними ресурсами мають негативний вплив на довкілля та життя і здоров'я людей. Значна частина території України страждає від суттєвого техногенного навантаження, пов'язаного як з недостатнім рівнем ефективності природоохоронних заходів, так і з триваючою російсько-українською війною, що неминуче своїм наслідком має погіршення якості життя населення країни. Першочерговим завданням будь-якої держави є забезпечення раціонального використання природних ресурсів. При цьому очевидною є низька ефективність вирішення такого управлінського завдання в Україні.

У юридичній доктрині проблематика визначення адміністративно-правових засад механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України є відносно мало дослідженою. При цьому активізація євроінтеграційних процесів в Україні вимагає впровадження ряду реформ, серед яких важливе значення має удосконалення здійснення публічного управління у цій сфері. Незважаючи на численні реформаційні процеси, властиві системі управління у сфері використання природних ресурсів, вони, як правило, за своєю сутністю мають декларативний характер, і полягають переважно у ліквідації одних органів державної влади і створенні замість них інших, при цьому надзвичайна корумпованість цієї сфери управління зберігається ще з радянських часів.

Наявність світових стандартів охорони довкілля є тим необхідним базисом, що дозволяє вирішити задачу із універсалізації нормативних підходів до побудови національних правових систем, що сприяє формуванню

усталеної та єдиної правозастосовчої практики в країнах ЄС та країнах-кандидатів до ЄС.

Отже, важливим та необхідним в умовах євроінтеграційних процесів є імплементація міжнародних екологічних норм та стандартів до національної правової системи в цілому, зокрема, у сфері охорони атмосферного повітря, що функціонально має забезпечити охорону громадського здоров'я, що визначається як «сфера знань та організована діяльність суб'єктів системи громадського здоров'я щодо зміцнення здоров'я, запобігання хворобам, покращення якості та збільшення тривалості життя».

Відтак дослідження А.В. Гордієнка, у якому на основі комплексного аналізу наявних наукових та нормативних джерел визначено сутність адміністративно-правових засад механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України, сформульовано пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства в цій сфері і практики його застосування, є актуальним і практично значущим.

Його актуальність додатково підтверджується кореляцією положень із Концепцією зменшення обсягів викидів важких металів в атмосферне повітря, Концепцією реалізації державної політики щодо скорочення викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря, які призводять до підкислення, евтрофікації та утворення приземного озону, Програмою розвитку державної системи використання повітряного простору України, вимогами Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 р.» від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII, Закону України від 9 липня 2022 р. № 2389-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій», Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України від 25 серпня 2015 р. № 501/2015; Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 рр., затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695, Концепції розвитку

електронної демократії в Україні, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08 листопада 2017 р. № 797-р та ін.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.

Аналіз тексту дисертації та автореферату свідчить про науково обґрунтований системний підхід автора до проблеми: аргументовано сформульовано актуальність теми, достатньо чітко визначено об'єкт та предмет дослідження, комплексно підібрано належний методологічний інструментарій дослідження. Матеріал подано у логічній послідовності, що сприяло розкриттю дисертантом взаємопов'язаних між собою теоретичних і практичних аспектів досліджуваної проблеми.

Високий ступінь наукової обґрунтованості результатів виконаного дослідження, що в концентрованому вигляді знайшли відображення у сформульованих здобувачем наукових положеннях, висновках і рекомендаціях, забезпечено методологічним і теоретичним обґрунтуванням його вихідних положень; застосуванням комплексу наукових методів, адекватних об'єкту, предмету, меті і задачам дослідження; використанням сучасних досягнень юридичної науки та широкої джерельної бази дослідження; системним аналізом практики застосування з досліджуваної проблематики; здійсненням апробації основних концептуальних ідей і положень дослідження. Вдалий вибір методів дослідження, аналіз і синтез наукової літератури, нормативно-правових актів та узагальнення отриманої інформації з метою дослідження адміністративно-правових засад публічного управління у сфері використання природних ресурсів, дозволили успішно розв'язати поставлені задачі.

У роботі успішно досягнута її *мета* дисертаційної роботи, що полягає у визначенні на підставі аналізу доктринальних та нормативних джерел проблематики розуміння моделі адміністративно-правового механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України.

Для досягнення вказаної мети в дисертаційній роботі автором поставлено й вирішено такі основні *задачі*: визначити розуміння змісту

забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України як об'єкт адміністративно-правової охорони; встановити сутність та структуру адміністративно-правового механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України; охарактеризувати нормативно-правове регулювання механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України; охарактеризувати систему суб'єктів адміністративно-правового механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України; визначити поняття та структуру адміністративно-правового статусу суб'єктів адміністративно-правового механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України; виділити форми участі громадськості в публічному управлінні у сфері охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України; відобразити сутність та види інструментів адміністративно-правового механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України; встановити фінансові інструменти адміністративно-правового механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України; описати контрольно-наглядові інструменти адміністративно-правового механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України; охарактеризувати зарубіжний та світовий досвід реалізації адміністративно-правового механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України; обґрунтувати напрями забезпечення ефективності адміністративно-правового механізму охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України.

наукова новизна одержаних результатів також не викликає сумнівів. Дисертація є одним з перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексних наукових досліджень, присвячених визначенню моделі адміністративно-правового механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України. У результаті проведеного дослідження сформульовано нові концептуальні наукові положення і висновки, запропоновані особисто здобувачем. Варто зазначити, що в роботі

порушені нерозроблені раніше наукові та практичні задачі, розв'язання яких дозволило одержати цікаві результати і виробити ряд пропозицій. На особливу увагу заслуговують наступні положення, висновки, рекомендації та пропозиції, викладені в цій дисертації, які найбільш наочно демонструють її наукову новизну, теоретичну та практичну значущість.

Автором справедливо обґрунтовується, що до проблем адміністративно-правового механізму охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору необхідно віднести : відсутність в Україні системи індексації його забруднення та здійснення моніторингу вмісту твердих мікрочастинок; недосконалість систем здійснення обліку та моніторингу забруднення довкілля, що вимагає реалізації функції державного та громадського контролю через визначення нормативів із використання атмосферного повітря та рівня гранично допустимих викидів, дотримання обмежень щодо антропогенного впливу на атмосферне повітря; відсутність запровадження принципів зонування населених пунктів, із виділенням територій, де пріоритетними є розміщення промислових зон; нормативна невизначеність режиму використання повітряного простору безпілотними літальними засобами; нормативна невизначеність сфери охорони атмосферного повітря та повітряного простору, що полягає у недосконалості чи відсутності законодавчого розуміння таких категорій, як «атмосферне повітря», «охорона атмосферного повітря»; «забруднення атмосферного повітря»; «забруднююча речовина»; «викид»; «неорганізоване стаціонарне джерело викиду»; «нормативи екологічної безпеки атмосферного повітря»; «норматив вмісту забруднюючої речовини у відпрацьованих газах та впливу фізичних факторів пересувного джерела»; «норматив гранично допустимого викиду забруднюючої речовини стаціонарного джерела»; «технологічний норматив допустимого викиду забруднюючої речовини»; «норматив якості атмосферного повітря»; «норматив гранично допустимого впливу фізичних та біологічних факторів стаціонарних джерел»; «джерело викиду»; «організоване стаціонарне джерело викиду»; «фонові концентрації забруднюючої речовини в атмосферному повітрі», «якість атмосферного повітря», «безпечний рівень якості повітря», «громадський контроль у сфері

охорони атмосферного повітря» (підрозділ 1.1). Зазначений авторський висновок фактично є підґрунтям для здійснення подальшої правотворчої роботи, що є цінним з точки зору практичної діяльності та розвитку юридичної науки.

Автором справедливо зазначено, що до спеціальних принципів адміністративно-правової охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору, які відображають вимоги суспільства та правове регулювання природоохоронної діяльності держави, відносяться: принцип збереження належного стану атмосферного повітря для забезпечення здоров'я та добробуту громадян; принцип запобігання, реалізація якого спрямовується на запобігання забрудненню атмосферного повітря шляхом встановлення норм, стандартів і обмежень для промислових підприємств, транспорту та інших джерел забруднення; принцип мінімізації антропогенного впливу шляхом впровадження технологій та практик, які зменшують викиди шкідливих речовин; принцип участі громадськості, що вимагає забезпечення доступу до інформації про стан атмосферного повітря, а також гарантуванні впровадження різноманітня форм участі соціальних груп у прийнятті рішень щодо його охорони; принцип відповідальності, що має застосовуватися за вчинення порушень правил щодо охорони атмосферного повітря, включаючи штрафи та інші санкції для порушників; принцип економічної збалансованості; принцип екологічної обґрунтованості. Автором визначено, що реалізація спеціальних принципів адміністративно-правової охорони атмосферного повітря спрямована на досягнення балансу між потребами суспільства в економічному розвитку та збереженні природного середовища для майбутніх поколінь, але при цьому на законодавчому рівні вони не закріплюються. З таким авторським висновком необхідно погодитися та підтримати його.

Заслуговує на позитивну оцінку обґрунтована позиція автора про необхідність відображення структури адміністративно-правового статусу суб'єктів адміністративно-правового механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України за найбільш узагальненою моделлю, яка містить такі елементи: 1) ідентифікація суб'єкта

адміністративно-правового механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України (момент утворення суб'єкта взаємодії, його цілі та призначення); 2) принципи правового статусу суб'єкта адміністративно-правового механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України, 3) компетенційно-правомочний елемент суб'єкта адміністративно-правового механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору; 4) відповідальність суб'єктів адміністративно-правового механізму забезпеченням охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України; 5) гарантійний елемент суб'єкта адміністративно-правового механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору.

Варто підтримати автора стосовно спроби визначення участі громадськості у здійсненні публічного управління у сфері охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України, при цьому заслуговує на увагу пропозиція автора щодо визначення складових такого механізму, як: доступ до актуальної, точної та своєчасної інформації щодо процесу, проектів документів, довідкових документів та політиків, які приймають рішення у сфері охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору; публікація досліджень у сфері охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору з метою розуміння проблеми та розробки пропозицій щодо її вирішення; документи, що містять питання та відповіді, отримані з мережі Інтернет або через інші канали з метою надання інформації, у сфері охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору представленої у формі запитань та відповідей; веб-сайт органів публічного управління у сфері охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору з повним доступом до ключових документів та оголошення про публічні заходи та можливості участі, які іноді включають можливість моніторингу витрат державних органів та політичного впливу у сфері охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору; сповіщення електронною поштою про можливість участі у публічному управлінні у сфері охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного

простору; заходи з підвищення обізнаності з метою створення можливостей для участі громадськості у сфері охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору; інтернет-трансляції засідань, зустрічей та дебатів, які дозволяють громадянам отримувати інформацію у сфері охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору в режимі реального часу (підрозділ 2.3).

Викликають неабиякий науково-практичний інтерес пропозиції автора щодо необхідності визначення на законодавчому рівні вимог, що мають висуваються до підзаконних нормативно-правових актів, які, як правило, визначають програмні положення реалізації державної політики у сфері використання атмосферного повітря та повітряного простору (додаток Б до дисертації).

Дослідження логічно завершується формулюванням шляхів удосконалення нормативно-правового регулювання реалізації адміністративно-правового механізму публічного управління, оптимізації змісту відповідних адміністративних процедур. Чимало своєчасних і слушних міркувань висловлює здобувач з приводу удосконалення системи законодавства України з питань здійснення публічного управління у сфері використання природних ресурсів, зокрема слушними є пропозиції до законів України «Про охорону атмосферного повітря» тощо.

Узагальнюючи викладене, можна констатувати, що дисертація А.В. Гордієнка виконана на достатньо високому науковому рівні, її структура логічно побудована, ключові проблеми чітко сформульовані, наукові положення характеризуються високим ступенем обґрунтованості та достовірності, а також висновки та рекомендації мають значення для адміністративно-правової науки. Беззаперечним досягненням дисертанта передусім є сформульована концептуальна модель адміністративно-правових засад механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації.

Оцінюючи дисертацію А.В. Гордієнка в цілому позитивно, водночас вважаємо за необхідне звернути увагу на питання, які могли б, на нашу

думку, слугувати предметом додаткових пояснень з боку дисертанта або ж дискусії при захисті дисертаційної роботи.

1. Недостатньо обґрунтованою вважаємо позицію автора щодо віднесення до суб'єктного складу механізму публічного управління із забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України такого суб'єкту як Верховна Рада України. Дисертанту більше уваги варто було приділити визначенню співвідношення категорій «органи публічного управління» та «органи публічної адміністрації», а також таких категорій, як «адміністративний орган», «суб'єкт владних повноважень», «суб'єкт делегованих повноважень», що дозволило б аргументувати висновок про віднесення єдиного законодавчого органу до суб'єктів публічного управління у досліджуваній сфері суспільних правовідносин.

2. Здійснення реформування судової системи в Україні, прийняття Закону України «Про судоустрій та статус суддів» невизначеною залишилась роль органів судової влади у механізмі забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України. Крім того, недостатню увагу автором приділено визначенню ролі судового прецеденту у правовому регулюванні сфери охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України.

3. У підрозділі 3.3 здійснено характеристики контрольно-наглядових інструментів адміністративно-правового механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України. В цьому сенсі хотілось б акцентувати, що реалізація Концепції адміністративної реформи вимагає в цілому перегляду підходів до розуміння змісту контрольної функції держави, відходу від концепту нагляду у бік впровадження координаційних засобів впливу на особу, що повинно було б бути відображено у змісті дисертації Артура Вікторовича.

4. З огляду на зміст предмета спеціальності 12.00.07 вимагає додаткової аргументації пропозиція автора щодо необхідності розробки та прийняття Природоресурсного (Екологічного) кодексу України. На нашу думку, визначення питання доцільності такого кодифікованого законодавчого акта

як складової системи права належить до сфери наукових пошуків представників науки екологічного та природоресурсного права, що є предметом досліджень спеціальності 12.00.06.

5. У підрозділі 4.2 здобувач підкреслює, що серед перспективних напрямом підвищення ефективності здійснення адміністративно-правових засад механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України автором поверхово розглянуто питання впровадження електронного урядування, публічних інформаційних ресурсів. Автору було б необхідно зосередити окрему дослідницьку увагу на забезпеченні питань кібербезпеки при використанні повітряного простору України зокрема.

Наведені зауваження, однак, стосуються лише окремих положень дослідження і не впливають на загальну високу позитивну оцінку дисертації А.В. Гордієнка.

Значення одержаних здобувачем результатів для теорії і практики обумовлюється тим, що сформульовані і обґрунтовані в дисертації висновки та пропозиції можуть бути використані у: науково-дослідній сфері – як основа для подальших наукових досліджень із відповідної проблематики; правотворчості – з метою вдосконалення нормативно-правових актів з питань охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України тощо; правозастосовній діяльності – для вдосконалення діяльності суб'єктів владних повноважень зі здійснення публічного управління у сфері охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України, а також у освітньому процесі.

Основні положення та результати дисертації відображені у 18 наукових статтях, що опубліковані у виданнях, які визнані як фахові з юридичних наук категорії Б, у 3 статтях – у зарубіжних наукових виданнях, що індексуються у наукометричних базах Web of Sciences та Scopus, а також у 10 тезах доповідей на науково-практичних конференціях, конгресах.

Реферат дисертації ідентичний її змісту і повністю відображає основні положення та результати дослідження. Дисертацію та реферат оформлено відповідно до вимог, встановлених МОН України. Результати наукових

досліджень, за якими здобувач захистив кандидатську дисертацію, на захист не виносяться.

Враховуючи викладене, можна констатувати, що дисертація **«Адміністративно-правові засади механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України»** є завершеною науковою працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані теоретичні та практичні результати, що розв'язують важливу для науки адміністративного права проблему. Дисертація виконана на належному науковому рівні та відповідає вимогам Порядку присудження та позбавлення наукового ступеня доктора наук, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2021 р. № 1197, а її автор – Гордієнко Артур Вікторович – заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри службового та медичного права
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

А.І. Берлач

