

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора Легези Юлії
Олександрівни 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. Пошук найбільш оптимальних варіантів моделі публічного управління у сфері забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України в умовах екологічної кризи та воєнного стану є актуальною проблемою. Сучасне суспільство є орієнтованим на зростаючі темпи розвитку економіки, що своїм наслідком має забруднення довкілля. Мінімізація негативного впливу на навколишнє природне середовище є одним з ключових завдань, вирішення яких є необхідними для сучасного механізму публічного управління.

На сьогодні можна констатувати, що реалізація багатьох програмних екологічних документів, прийнятих за роки незалежності, дозволила б не тільки стабілізувати екологічну ситуацію, а й поліпшити природний стан атмосферного повітря. На жаль, до теперішнього часу концепція сталого розвитку, а також значна кількість нормативно-правових актів не зробили значного впливу на національне право та екологічну політику у сфері забезпечення безпеки атмосферного повітря. Основоположні постулати, вироблені світовою науковою думкою так і не стали складовою частиною державної екологічної політики, а техногенний шлях розвитку економіки продовжує залишатися пріоритетним, що негативно впливає на природний стан атмосферного повітря. Такий підхід протилежним чином впливає і якість діяльності суб'єктів публічного адміністрування досліджуваною сферою, що характеризується неадекватністю, а в певних випадках – втратою прямих і зворотних зв'язків. Наявність безлічі

законів, указів, інших нормативно-правових актів, їх ігнорування суб'єктами правозастосовної діяльності свідчать про зростаючу авторитарну бюрократизацію управлінського впливу на повітряохоронну сферу. Системі публічного адміністрування в сфері охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору притаманні прагнення до максимальної автономності, закритість, високий рівень корумпованості та інші негативні чинники. До того ж відсутній і системний комплексний підхід та координація у вирішенні проблем охорони атмосферного повітря галузевими і територіальними виконавчими органами державної влади, механізм належного фінансування природоохоронних заходів тощо.

При цьому комплексне дослідження проблеми визначення моделі адміністративно-правового механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України, яке б відповідало потребам визначення шляхів його удосконалення в умовах оголошеного курсу європейської інтеграції, не проводилося.

Таким чином, дисертаційне дослідження А.В. Гордієнка є затребуваним як з позицій правової науки, так і з точки зору практичної діяльності, спрямованої на удосконалення нормативно-правової бази та теорії адміністративного права.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків та рекомендацій, сформульованих у дисертації забезпечується використанням широкого спектру наукових підходів та методів пізнання складних юридичних явищ, до яких, безсумнівно, належить публічне управління, зокрема: діалектичний метод наукового пізнання, метод семантичного аналізу, групування, моделювання, прогнозування, аналізу та синтезу тощо.

Безсумнівною перевагою роботи є використання значного обсягу як раніше чинного, так і діючого галузевого законодавства, сукупності загальнотеоретичних наукових праць вітчизняних та зарубіжних науковців, публіцистичних, довідкових, навчальних та інших джерел. Такий підхід дозволив виявити сутність, елементи й особливості розбудови системи органів публічного управління, визначити шляхи оптимізації здійснення відповідних

адміністративних процедур, з'ясувати систему та закономірності розвитку адміністративно-правового механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України та його форм у безпосередньому зв'язку з галузевими нормами, сформулювати власну концепцію адміністративно-правового механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України, що свідчить про системне та цілісне сприйняття автором вказаної проблематики, що, врешті-решт, дозволило дисертанту обґрунтувати висновки та рекомендації, які є логічними і достовірними.

Аналіз змісту дисертації свідчить про самостійне, завершене, аргументоване та завершене наукове дослідження і дозволяє констатувати високий науково-теоретичний та практичний рівень, поданої на рецензування роботи у цілому. Вдала структурна побудова дисертації підтверджує вірність методологічного підходу до вирішення поставлених автором мети та задач дослідження.

Тему дисертації розкрито вичерпно. Стиль роботи є лаконічним, логічним та внутрішньо погодженим. Автор досить толерантна у полеміці з іншими дослідниками. Структура і зміст роботи свідчать про цілісність дослідження.

Достовірність і новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації одержаних результатів. Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що в дисертації вирішується проблема пошуку оптимальної моделі адміністративно-правового механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України, яка б врахувала трансформації, проведення яких вимагається в сучасних умовах в Україні. Зазначене наукове завдання вирішується через призму критичного аналізу існуючих у доктрині права загалом, і зокрема, адміністративного права поглядів, з їх подальшою перевіркою на узгодженість з предметом і нормами галузі. У кінцевому рахунку дисертанту вдалося сформулювати цілий ряд слушних положень та висновків, які є доволі корисними для подальшого розвитку адміністративно-правової доктрини.

Автором обґрунтовано запропоновано відобразити структуру 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 забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України; 5) гарантійний елемент суб'єкта адміністративно-правового механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору (підрозділ 2.1).

Варто підкреслити, що вірним є висновок автора, що окремим елементом адміністративно-правового статусу суб'єктів адміністративно-правового механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору визначено принципи такого статусу, оскільки принципи є тими основоположними, відправними ідеями, концептом, що визначають побудову усього адміністративно-правового статусу суб'єктів адміністративно-правового механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору та їхньої діяльності. Відзначено, що чітко та системно на сучасному етапі в адміністративно-правовому законодавстві не закріплено принципів формування адміністративно-правового статусу суб'єктів адміністративно-правового механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору, що є актуальним напрямом подальшого удосконалення правового регулювання. У зв'язку з наведеним, запропоновано такі принципи суб'єктів адміністративно-правового механізму забезпечення охорони

атмосферного повітря та безпеки повітряного простору: верховенство права, рівність, відкритість, прозорість, публічність тощо.

Автором виділено три основні групи інструментів адміністративно-правового механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору: 1) правові та регуляторні інструменти; 2) економічні (фінансові) інструменти; 3) адміністративні та управлінські інструменти. Акцентовано увагу, що всі розглянуті групи активно використовуються як в розвинених, так і в країнах з економікою, що формується. Необхідно погодитися із висновком автора, що перша група інструментів адміністративно-правового механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору відіграє основну роль в механізмі захисту атмосферного повітря. Міжнародні та національні норми та обмеження спочатку стимулюють промисловість до скорочення обсягів викидів токсичних речовин і парникових газів. Потім в екологічній та енергетичній політиці більшості країн розробляються довгострокові цілі та завдання, які прямо чи опосередковано впливають на боротьбу із забрудненням повітря. До таких цілей віднесено: 1) мінімізація або повна відмова від використання викопного палива: під час згоряння палива виділяється значна кількість парникових газів та токсичних речовин; 2) розвиток відновлюваних джерел енергії: використання таких видів відновлюваних джерел енергії, як вітрова енергетика, сонячна енергетика та гідроенергетика, має мінімальний або нульовий вплив на якість повітря; 3) підвищення енергетичної та ресурсоефективності виробничої діяльності: впровадження таких вимог і стандартів змушує підприємства скорочувати використання природних ресурсів та оптимізувати виробничі процеси, тим самим зменшивши кількість негативного впливу; 4) посилення вимог до мобільних джерел забруднення тощо (с. 205-210).

Автором вірно підкреслено, що ефективне використання економічних (фінансових) інструментів адміністративно-правового механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору передбачає удосконалення існуючих підходів до корпоративного управління на рівні окремо

взятого підприємства та використання широкого спектру адміністративних і управлінських інструментів.

Значну увагу у дослідженні А.В. Гордієнка приділено питанню зарубіжного та світового досвіду реалізації адміністративно-правового механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України (с. 301-350). Автором підкреслено, що 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.

Варто погодитися із висновком А.В. Гордієнка, що численні нормативно-правові акти, що діють на міжнародному рівні проголошується ідея захисту атмосферного повітря від забруднення, подолання проявів кліматичної кризи, що має базуватися на принципах «забруднювач платить», що реалізується виходячи із ідеї ефективності, універсальності та практичної цінності стандартів використання таких ресурсів. Автором визначено, що в зарубіжних країнах налагодженою є практика Європейської системи торгівлі викидами (European Union Emissions Trading Scheme), що функціонально спрямовується на запровадження та реальну дію принципів «забруднювач платить», що починаючи із 2005 року діє в країнах ЄС та Ісландії, Ліхтенштейні, а також у Норвегії, що результативно призводить до скорочення загальних викидів в ЄС, водночас генеруючи доходи для фінансування переходу на «зелену» систему; охоплює викиди від секторів виробництва електроенергії та тепла, промислового виробництва та авіації, на які припадає приблизно 40% загальних викидів парникових газів у ЄС. Починаючи із 2024 року в ЄС було запроваджено ринок дозволів на здійснення викидів від морського транспорту.

Автором встановлено, що Європейська система торгівлі викидами ЄС (EU ETS) базується на принципі «обмеження та торгівлі», де обмеження стосується обмеження загальної кількості парникових газів, які можуть викидатися установками та операторами, що підпадають під дію системи; та торгівля стосується продажу дозволів, що продаються на аукціонах.

Вказане чітко і однозначно підтверджує високий рівень наукової новизни дисертації А.В. Гордієнка, результати якої мають вагомe значення для адміністративно-правової теорії та практики її реалізації.

Практичне значення одержаних результатів полягає у можливості їх використання у правотворчій діяльності, сфері правозастосування, науково-дослідницькій діяльності та навчальному процесі. У правотворчій діяльності – при визначенні основних напрямів розвитку адміністративного законодавства, внесенні змін у чинні законодавчі акти з метою їх вдосконалення та підвищення позитивної ефективності їх реалізації. В сфері правозастосування – для удосконалення діяльності суб'єктів публічного управління у сфері використання природних ресурсів. У науково-дослідницькій діяльності результати дослідження можуть послугувати підґрунтям для подальшого формування теорії публічного управління в цілому і зокрема, – у сфері охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України. У навчальному процесі – для підготовки навчальної літератури, програм та навчально-методичних матеріалів, при викладанні лекцій, під час проведення семінарських і практичних занять з дисциплін «Адміністративне право України», «Адміністративний процес». Практичне значення одержаних результатів підтверджується відповідними актами впровадження.

Повнота викладення матеріалів в публікаціях положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Наукові положення, висновки та рекомендації, сформульовані у дисертації, достатньо повно презентовано в опублікованих дисертантом наукових статтях та тезах доповідей, оприлюднені на конференціях та інших науково-комунікативних заходах.

Реферат дисертації відповідає її змісту та повністю відображає основні

положення і результати дослідження. Дисертацію та реферат оформлено відповідно до встановлених вимог МОН України.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. В цілому позитивно оцінюючи дисертаційне дослідження А.В. Гордієнка, вважаємо за необхідне звернути увагу дисертанта на окремі положення роботи, що мають спірний характер та недостатньо аргументовані.

1. Автором висувається теза щодо співвідношення політико-правового режиму та типу держави, яка покладається в основу розмежування категорії публічного та державного управління. Так, дисертантом підкреслюється, що функціонування адміністративно-правового механізму державного управління притаманне будь-якій країні, тоді як забезпечення функціонування дієвого адміністративно-правового механізму публічного управління можливе лише в умовах реально функціонуючих демократичних політичних інститутів. В цілому погоджуючись з цим, вважаємо, що зміст роботи не містить достатньої аргументації на підтвердження позиції автора, а тому потребує свого уточнення в процесі публічного захисту.

2. Аналіз змісту розділу 3 «Інструменти адміністративно-правового механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України» не дає однозначної відповіді щодо позиції дисертанта у його розумінні співвідношення таких понять як «адміністративна процедура», «адміністративне провадження» та «адміністративні інструменти». З урахуванням не одностайності поглядів в сучасній адміністративно-правовій науці, це має важливе значення для адекватного розуміння сутності правозастосовної діяльності у сфері використання природних ресурсів. Якщо ж автор поділяє думку, коли процедура – це встановлений порядок розгляду та вирішення справи (модель провадження), а провадження – це вже власне розгляд та вирішення конкретної справи, тоді як адміністративний інструмент – це засіб та спосіб, то це мало б найти своє належне відображення в роботі.

3. У процесі дослідження зарубіжного досвіду механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору та можливостей

його адаптації до правової системи України, автор слушно вказує на правильне розподілення податкового навантаження в різних країнах світу (підрозділ 4.1). При цьому питання децентралізації оподаткування в Україні автором залишено поза увагою, а тому потребує свого додаткового опрацювання.

4. Вважаємо, що з огляду на окреслений дисертантом предмет свого наукового дослідження, його мету та задачі, доцільно було б більше уваги приділити питанню запобігання корупційним проявам у сфері забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору. Безперечно, окремі питання запобігання корупції у роботі висвітлюються (зокрема, пропозиція автора щодо необхідності встановлення на законодавчому рівні особливостей здійснення дозвільно-ліцензійних процедур у сфері забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору. Разом з тим, на нашу думку, робота значно виграла б, якщо б в межах окремого підрозділу було розглянуте таке актуальне для України питання.

Втім, викладені зауваження мають дискусійний характер і не впливають на загальну позитивну оцінку роботи та не знижують її достатній науковий рівень.

Викладене вище дає можливість стверджувати, що дисертаційна робота Гордієнка Артура Вікторовича є комплексним, узагальненим дослідженням, яке відзначається високим науково-теоретичним рівнем, глибиною розробки наукової проблеми, новизною підходу до вирішення поставленої наукової проблеми, обґрунтованістю та достовірністю сформульованих практичних рекомендацій.

Робота повною мірою відповідає науковій спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Таким чином, дисертаційне дослідження «Адміністративно-правові засади механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України» є завершеною працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що вирішують наукову проблему, яка має суттєве значення для науки адміністративного права, яке повною мірою 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 йому наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

**доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри цивільного, господарського та екологічного права
Національного технічного університету
«Дніпровська політехніка»**

Юлія ЛЕГЕЗА



Підпис	<i>Юлія Легеза</i>
засвідчую:	
вчений секретар	<i>М.А.</i>
Вченої ради	<i>Кашкопська</i>

