

*До разової спеціалізованої вченої ради
ДФ 2023-17
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77*

ВІДГУК

офіційного опонента

**докторки юридичних наук, професорки,
професорки кафедри аграрного, земельного та екологічного права
ім. академіка В. З. Янчука Національного університету біоресурсів і
природокористування України**

Гафурової Олени Вікторівни

на дисертацію

Третьяк Анастасії Валеріївни

на тему:

«ПРАВОВА ОХОРОНА ДОВКІЛЛЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ»

подану на здобуття наукового ступеня доктора філософії
з галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право»

Актуальність теми дослідження. Значущість питань, пов'язаних з охороною довкілля, сьогодні тільки набирає обертів. Адже темпи використання природних ресурсів зростають, а впровадження технологій та заходів їх відновлення є явно недостатнім для зупинення процесів безповоротного погіршення стану навколишнього природного середовища. Крім того, повномасштабна війна, яку розв'язала росія проти України, вже завдала масштабного удару природі і здоров'ю людей. Так, збитки, пов'язані з руйнуванням природного середовища нашої країни, складають мільярди євро. В таких умовах, забезпечення належної та дієвої охорони довкілля є одним із стратегічних завдань держави. Вказане знаходить свій прояв у здійсненні виваженої та ефективної державної екологічної політики. Недоліки і прогалини організації державного управління суттєво впливають на всі сфери суспільного життя, включаючи екологічну.

Розпочата у 2014 році реформа місцевого самоврядування на засадах децентралізації владних повноважень, передбачала не тільки суттєві зміни чинної на той час системи адміністративно-територіального устрою, а й функцій місцевих громад у сфері охорони навколишнього природного середовища. У зв'язку з тим, що реформа включала передачу окремих повноважень і ресурсів від місцевих органів державної влади до органів місцевого самоврядування, необхідним стає здійснення теоретико-правового аналізу сутності і особливостей охорони довкілля у вищезазначених умовах. Вказане обумовлює актуальність теми дисертаційного дослідження.

Значимість обраної тематики підвищується ще й тому, що вона відповідає цільовій комплексній програмі «Проблеми вдосконалення правового регулювання користування природними ресурсами та комплексами України» (державна реєстрація за № 0116U006161) і «Правове забезпечення реалізації політики держави на пріоритетних напрямках економічного розвитку та у сфері екологічної безпеки» (державна реєстрація № 0111U000962) кафедри екологічного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого.

Обґрунтованість наукових положень дисертації, їх достовірності і новизни. Обґрунтованість дослідження Третьяк Анастасії Валеріївни визначається, перш за все, наявною джерельною базою, яка налічує 250 найменувань. У дисертації використано праці вітчизняних і зарубіжних учених у сфері земельного, аграрного, екологічного права, державного будівництва та інших галузевих наук. Емпіричною основою дослідження стало чинне законодавство України, міжнародні документи, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, зарубіжне законодавство. Особливу цінність роботі надає аналіз значної кількості локальних нормативних актів територіальних громад і органів місцевого самоврядування. Ретельне дослідження всіх джерел дозволило повною мірою досягти поставлених дисертанткою завдань.

Методи дослідження, використані дисертанткою, склали необхідне методологічне підґрунтя, яке дозволило виконати повний системний аналіз наведених здобувачкою джерел, сформулювати власні наукові висновки та пропозиції. Під час написання дисертації застосовано загальнофілософський (діалектичний) метод, за допомогою якого було встановлено актуальний стан і тенденції розвитку правового регулювання децентралізаційної реформи, а також її правові наслідки для екологічної сфери. Також використовувалися загальнонаукові методи (аналізу і синтезу, систематизації, статистичний). Зокрема статистичний метод дозволив провести аналіз даних Державної служби статистики України і паспортів бюджетних програм міста Харкова. Щодо спеціальних методів пізнання правових явищ, то історико-правовий використовувався у процесі дослідження динаміки децентралізаційних процесів й тенденцій розвитку екологічної політики в країнах ЄС. За допомогою формально-юридичного аналізувався зміст відповідних нормативно-правових актів. Порівняльно-правовий дозволив здійснити співставлення законодавства України і країн ЄС з питань реалізації екологічної політики.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є першим в Україні комплексним теоретичним дослідженням проблемних аспектів правової охорони довкілля в децентралізаційних умовах.

Структура дисертації Третьяк А. В. має логічний і внутрішньо узгоджений вигляд. Викладення матеріалу здійснено у послідовному порядку із застосуванням переконливої системи аргументації, в якій вбачається власна авторська позиція.

У Розділі I «Теоретико-методологічні засади охорони довкілля в умовах децентралізації» досліджувалися: особливості впливу на сферу охорони навколишнього природного середовища існуючих концепцій децентралізації; характерні риси забезпечення децентралізації в контексті забезпечення сталого розвитку екологічних відносин; практика у сфері здійснення успішної

екологічної політики, напрацьована такими країнами, як Фінляндія, Данія і Швеція, з врахуванням їх досвіду децентралізаційного реформування.

Здобувачкою було вироблено низку висновків і рекомендацій, що характеризуються новизною. Зокрема, у першому підрозділі наголошується на важливості дослідження концептуальних основ будь-яких змін в системі адміністративно-територіального устрою та змін у сфері державного управління. Вперше розглянуто відомі концепції місцевого самоврядування з точки зору їх потенційного впливу на реалізацію екологічної політики в Україні. Визначено, як домінуючу сьогодні, громадівську теорію місцевого самоврядування. Адже, створення об'єднаних територіальних громад, впровадження фінансової децентралізації, механізму громадського бюджету (бюджету участі) повністю відповідають саме цій концепції. Також, встановлено, що вказана теорія може мати значний позитивний ефект у питаннях реалізації екологічної політики. Окремо виділяється концепція належного врядування. Визначається, що деякі її положення вже певною мірою закріплені у чинних концептуальних документах, але вона до цих пір не набула домінуючого характеру. Хоча втілення її основних постулатів матимуть лише позитивний вплив на розвиток правовідносин у сфері охорони довкілля. У роботі констатується можливість одночасного врахування підвалин, які закладають дві згадані концепції. Встановлюється, що вдале комбінування їх положень при виробленні єдиного підходу до формування державної політики в екологічній сфері, буде мати значний позитивний ефект для вирішення проблем, пов'язаних із збереженням довкілля.

У другому підрозділі досліджено зв'язок децентралізаційної реформи і механізмів концепції сталого розвитку. Наголошується, що встановлені глобальні цілі сталого розвитку мають бути переведені у площину локалізованих, а сталий розвиток і децентралізація – пов'язані між собою поняття. Отже реформа місцевого самоврядування може стати необхідним компонентом досягнення цілей, які встановлює концепція сталого (збалансованого) розвитку. Зосереджено увагу на аналізі правового

регулювання реформи децентралізації та виокремлені її позитивних і негативних аспектів у сфері забезпечення охорони навколишнього середовища. Дисертантка зазначає, що реформа децентралізації 2014 року здатна позитивним чином впливати на реалізацію екологічної політики і розроблення механізмів збалансованого розвитку екологічних відносин в Україні. Зокрема, за допомогою впровадження й удосконалення: (а) інституту об'єднаних територіальних громад, (б) механізмів просторового планування, (в) бюджету участі, (г) фінансової децентралізації та (д) співробітництва територіальних громад. Щодо чинників, які негативно впливають на механізми правового регулювання питань охорони навколишнього природного середовища в умовах децентралізації, то, на думку здобувачки, це: (а) недосконалий розподіл фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування; (б) тенденція скорочення надходжень до місцевих бюджетів з 2019 року; (в) колізії, пов'язані з розмежуванням повноважень між відомствами; (г) відсутність профільних відомств з питань сталого розвитку у великих містах та (д) недосконалий механізм участі громадськості в питаннях, що стосуються довкілля.

У третьому підрозділі увага дисертантки спрямована на здійснення теоретико-правового аналізу успішних практик країн ЄС з реалізації екологічної політики і їх досвіду децентралізаційного реформування. Виокремлено інструменти, за допомогою яких вказані країни змогли досягти високих результатів в питаннях захисту довкілля, і які доцільно застосувати в Україні. Зокрема, до них відносяться: (а) міжмуніципальне співробітництво; (б) муніципальні екологічні програми; (в) грантова підтримка; (г) ефективне застосування екологічних перевірок органами місцевої влади.

У Розділі 2 здобувачка переходить до характеристики організаційно-правового забезпечення охорони довкілля в умовах децентралізації. В цьому ньому приділено увагу: реформі децентралізації як чиннику розвитку екологічної політики в цілому; оцінці впливу децентралізації на екологічно безпечне поводження з побутовими відходами; регіональним аспектам

охорони рідкісних видів тваринного та рослинного світу, а також питанням, що стосуються збереження природно-заповідного фонду в умовах децентралізації.

У першому підрозділі дисертантка здійснює докладну характеристику принципів ефективної децентралізації, які, на її думку, можуть чинити безпосередній вплив на процес реалізації в Україні екологічної політики. Це наступні принципи: чіткості у визначенні функцій кожного рівня державного врядування; забезпечення достатнього фінансування усіх функцій; зміцнення фіскальної (бюджетної) автономії з метою вдосконалення підзвітності; підтримки інституційної спроможності на субнаціональному рівні; розбудови відповідних механізмів координації між рівнями врядування; підтримки співробітництва між юрисдикціями; посилення інноваційного та експериментального врядування і сприяння залученню громадян.

Окрему увагу приділено аналізу наслідків війни російської федерації з Україною на процес реалізації реформи децентралізації і на подальший розвиток сфери правової охорони довкілля на місцевому рівні. В контексті зазначеного, авторка зупиняється на характеристиці повноважень військових адміністрацій населених пунктів у цій сфері. При цьому, вона слушно зазначає, що реформування місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади вкрай потрібне для покращення екологічних показників, незважаючи на тимчасове гальмування цього процесу у зв'язку з військовими діями.

У другому підрозділі авторкою встановлено, що до прийняття Закону України від 20 червня 2022 р. «Про управління відходами» існувало законодавче підґрунтя для регламентації правовідносин щодо поводження з твердими побутовими відходами на місцевому рівні. Але воно не повною мірою відповідало сучасним тенденціям, зокрема, децентралізаційним змінам, що відбуваються у нашій країні. Новий Закон сприяє усуненню багатьох недоліків правового регулювання, серед яких: впровадження ієрархії управління відходами, залучення органів місцевого самоврядування до

розробки й реалізації регіональних планів управління відходами, встановлення ними тарифів для населення. Проте залишається ряд прогалин щодо визначення повноважень органів місцевого самоврядування в указаній сфері. Так, не передбачена їх безпосередня участь у проведенні інформаційно-роз'яснювальної роботи (хоча вказані положення містилися у проєкті Закону «Про управління відходами», але так і не набули свого закріплення у фінальному варіанті). Крім цього, не зникли деякі дублювання у повноваженнях державних органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування тощо.

У третьому підрозділі доводиться, що дієві механізми регіональної охорони рідкісних об'єктів тваринного та рослинного світу в Україні сьогодні відсутні. Чи не єдине виключення – це прийняття регіональних переліків видів тварин і рослин, які підлягають охороні. Дисертантка виокремила причини, через які концептуальна основа правової охорони рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тваринного та рослинного світу потребує вдосконалення. До них віднесено: (а) формальну суперечливість встановленому курсу децентралізації влади в Україні; (б) недоцільну систему засобів вирішення проблем, пов'язаних з охороною рідкісних об'єктів, що базується на централізованому підході; (в) відсутність вичерпності в частині повноважень відомств, у т. ч. органів місцевого самоврядування. Запропоновано передбачити у Законах України «Про тваринний світ» і «Про рослинний світ» окремий підрозділ, присвячений повноваженням органів місцевого самоврядування. Доведено доцільність внесення змін до статті 15 Закону України «Про тваринний світ», спрямованих на розширення повноважень відповідних рад щодо охорони, використання і відтворення об'єктів тваринного і рослинного світу. Також авторка довела доцільність зміни структури Закону України «Про рослинний світ» з метою забезпечення чіткого розмежування функцій державних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Крім того, запропоновано серед повноважень органів місцевого самоврядування виокремити ті, що стосуються охорони

рідкісних об'єктів рослинного світу. Важливою уявляється пропозиція щодо внесення змін до Закону України «Про тваринний світ» (абз. 8 ч. 1 ст. 37) в частині заходів охорони об'єктів тваринного світу.

У четвертому підрозділі дисертантка вказує на недосконалість правового регулювання охорони об'єктів природно-заповідного фонду в умовах реформування системи органів місцевого самоврядування. Здобувачка обґрунтовує можливість залучення органів місцевого самоврядування до: (а) організації вивчення об'єктів природно-заповідного фонду; (б) проведення міжнародного співробітництва щодо об'єктів і територій природно-заповідного фонду на відповідній місцевості; (в) здійснення контролю за режимом охорони та використання відповідних територій; (г) запровадження економічних важелів стимулювання охорони в межах відповідної території та (ґ) здійснення просвітницької діяльності. Враховуючи вищезазначене, запропоновано внести відповідні зміни до Закону України «Про природно-заповідний фонд України».

В цілому, дисертація має обґрунтовані висновки і пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства. Авторкою повною мірою вирішені поставлені завдання. Обсяг роботи відповідає встановленим вимогам, а сформульовані в дисертації висновки характеризуються науковою новизною і достовірністю.

Повнота викладу одержаних результатів. Основні положення дисертаційної роботи Третьяк А. В. «Правова охорона довкілля в умовах децентралізації» є в повній мірі апробованими і знайшли своє відображення в 11 опублікованих працях: 3 з яких опубліковані у наукових фахових виданнях України, 1 у періодичному науковому виданні іншої держави і 7 - у збірниках тез доповідей до матеріалів наукових конференцій.

Висновки, пропозиції та рекомендації, що містяться у дисертації мають теоретичне та практичне значення і можуть бути використаними у: 1) нормотворчій діяльності – як підґрунтя при розробленні законодавчих норм в галузі екологічного права; 2) науково-дослідницькій роботі – у процесі

проведення наукових пошуків з питань правової охорони довкілля, реалізації екологічної політики у децентралізаційних умовах; 3) навчальному процесі – при викладанні навчальної дисципліни «Екологічне право», при розробці навчально-методичних матеріалів; 4) правовиховній роботі – для актуалізації розглянутих в дисертації проблемних питань серед працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування та населення територіальних громад.

Дискусійні положення та зауваження щодо змісту дисертації. Надаючи в цілому позитивну оцінку дисертаційному дослідженню Третьяк А. В., не можна не звернути увагу на деякі положення, що мають дискусійний характер:

1. Дисертантка стверджує, що саме громадівська концепція місцевого самоврядування стимулює місцеві громади до безпосередньої участі в питаннях збереження довкілля (с. 9) та досить детально зупиняється на перевагах вказаної концепції у побудові сприятливого екологічного середовища в Україні (с. 24-26). Але анотований виклад положень наукової новизни дисертаційного дослідження та зміст роботи не дають, на жаль, чіткого уявлення про «слабкі місця» вищезгаданої концепції для побудови сприятливого екологічного середовища в Україні. Тому, хотілось би, щоб здобувачка більш детально зупинилася на аналізі недоліків означеної концепції (про які вона згадує на с. 9) і запропонувала можливі шляхи їх подолання.

2. На наш погляд, потребує конкретизації пункт наукової новизни, в якому згадується ряд повноважень, що корелюються із існуючими функціями екологічного управління, до яких необхідно залучати органи місцевого самоврядування (с. 9) у частині визначення їх переліку та розмежування повноважень органів виконавчої влади і місцевого самоврядування в указаній сфері.

3. Перераховуючи на сторінках 37-38 дисертації, нормативно-правові акти, якими регулюються відносини сталого розвитку, здобувачка чомусь не

згадує Протокол про сталий розвиток сільського господарства та сільської місцевості до Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат, до якого приєдналася Україна 2 грудня 2020 р. Вказане, на наш погляд, є важливим в контексті забезпечення сталого розвитку на регіональному рівні, про що авторка зазначає на с. 39 - 42 дисертаційного дослідження.

4. Серед негативних аспектів правового регулювання реформи децентралізації щодо екологічних правовідносин, дисертантка називає недосконалий розподіл коштів органами місцевого самоврядування, внаслідок чого сфера охорони навколишнього природного середовища недоотримує значний обсяг фінансових ресурсів (наприклад, с. 54, 85). Хотілось би почути думку здобувачки, яким чином мають розподілятися кошти бюджетів місцевого самоврядування для того, щоб вирішити зазначені проблеми.

5. Розглядаючи фінансову децентралізацію як позитивний фактор (с. 85), авторка одночасно відмічає тенденцію спрямовану на зменшення надходжень до бюджетів міст із 2019 року (с. 85). Вказане ставить під сумнів спроможність громад вирішувати екологічні проблеми виключно за рахунок бюджетів місцевого самоврядування. Тому, з метою забезпечення ефективного використання бюджетних коштів, що спрямовуються на забезпечення природоохоронних заходів, уявляється необхідним встановлення певного балансу між їх державним і місцевим фінансуванням. Чи може здобувачка визначити критерій, який би дозволив розмежувати напрями використання коштів відповідних бюджетів у процесі вирішення екологічних проблем?

6. Потребує уточнення термінологічний апарат, яким оперує здобувачка у процесі дисертаційного дослідження. Так, вона вживає поняття «збалансований розвиток екологічних відносин» не розкриваючи його зміст. (наприклад, с. 36, 40, 46, 179). Крім того, в роботі згадуються: профільні відомства (відомства) (с. 85, 179, 181, 183), центральні інституції (с. 105), інституції для нагляду й координування реформою (с. 180). Вказані терміни мають бути приведені у відповідність із чинним законодавством України.


зокрема Законами України «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеве самоврядування в Україні».

Проте висловлені зауваження є суто дискусійними і не впливають на високий рівень, наукову новизну та дослідницьку достовірність результатів дослідження.

Загальний висновок. Дисертація здобувачки виконана на високому теоретичному рівні, в роботі містяться наукові результати, що отримані внаслідок ґрунтовного комплексного наукового дослідження. Дисертація є завершеною, самостійною кваліфікованою працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати. Будь-яких проявів академічної недобросовісності виявлено не було. На підставі викладеного вважаю, що дисертація Третьяк Анастасії Валеріївни «Правова охорона довкілля в умовах децентралізації» відповідає спеціальності 081 «Право», вимогам п.п. 6, 7, 8 Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою КМУ від 12 січня 2022 р. № 44, а її авторка Третьяк Анастасія Валеріївна заслуговує на присудження наукового ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

Офіційний опонент:

докторка юридичних наук, професорка,
професорка кафедри аграрного,
земельного та екологічного права
ім. академіка В. З. Янчука
Національного університету біоресурсів
і природокористування України



Олена ГАФУРОВА

1.12.2023р.

