

В І Д Г У К

офіційного опонента доктора юридичних наук, професора

Губанова Олега Олександровича

на дисертаційну роботу Цулаїя Георгія Зурабовича

«Адміністративно-правове забезпечення реалізації державної політики в енергетичній сфері», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність обраної теми. Питання державної політики в сучасних умовах розвитку України стає дедалі більш дискусійним та все частіше піддається дослідженню в наукових колах. Запропонована на розгляд науково-дослідна робота Цулаїя Г. З. є вкрай актуальною, розкриває важливу проблематику для розвитку національної безпеки та добробуту країни в умовах боротьби за власну незалежність та територіальну цілісність. Розкриття запропонованої тематики впливає також на рівень розвитку демографічного потенціалу країни та стан визнання нашої держави активним учасником міжнародних відносин. Важливість та вчасність дослідження адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики в енергетичній сфері в Україні пояснюється наступними обставинами.

Сучасний стан реалізації державної політики в енергетичній сфері має значну кількість процесуальних, процедурних, інституційних недоліків, причиною яких є нормативна невизначеність, дублювання повноважень суб'єктів влади в енергетичній сфері, недостатність науково-теоретичного осмислення досліджуваного кола суспільних відносин з метою подальших внесень змін до чинного нормативно-правового регулювання. Більшість наукових праць з питань державної політики відображають застарілий та неактуальний підхід, основою якого є «державне (вертикальне) управління». Додатково актуальність теми пояснюється та обґрунтовується європейським напрямом розвитку України, який передбачає максимальний рівень адаптації

чинного законодавства до вимог Європейського Союзу. Останнє неможливе без чітко виробленої стратегії та плану реалізації поставлених цілей та заданого напрямку економічного, політичного, соціального та енергетичного зростання України.

Складність запропонованої тематики додатково пояснюється комплексністю предмету дослідження, необхідністю аналізу великого масиву вітчизняного та міжнародного законодавства для вироблення актуальних та релевантних пропозицій з вдосконалення державної політики в енергетичній сфері, зокрема її інструментів, механізмів, правильної побудови цілей та напрямків розвитку, а також їх реалізації. Вітчизняна державна політика в енергетичній сфері на сьогодні є одним із пріоритетів розвитку держави з огляду на гостру та об'єктивну необхідність забезпечення національної безпеки, підтримки стабільності функціонування країни та захищеності її громадян та осіб, що проживають на її території.

Слід зазначити, що відсутність актуальних та таких, що відповідають потребам сучасності, наукових праць, які б повно розкривали увесь спектр адміністративно-правових відносин в частині реалізації державної політики в одній з найважливіших сфер та галузей України є однією з причин наявності масиву прогалин у роботі суб'єктів владних повноважень, функціонуванні державних та приватних інституцій, що також провокує стан незахищеності прав, свобод та інтересів приватних осіб, що в свою чергу не відповідає положенню статті 3 Конституції України. Дисертаційна робота Цулаїя Г. З. є комплексним завершеним дослідженням, в якому логічно та послідовно розкриваються особливості та наукові підходи до визначення змісту базового поняття «державна політика», з'ясовуються специфічні ознаки її компонентів в енергетичній сфері та пропонуються авторські пропозиції і висновки щодо розвитку науково-теоретичного розуміння та законодавства в частині реалізації державної політики в енергетичній сфері.

Дисертаційне дослідження Цулаїя Г. З. здійснювалось в закладі вищої освіти «Міжнародний університет бізнесу і права» в межах наукового

проекту «Дослідження проблем теорії адміністративного права в умовах глобалізаційних процесів» (номер державної реєстрації 0115U00711). Тема дослідження відповідає основним положенням Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України від 24 березня 2021 р. № 119/2021, зокрема в частині реалізації завдань щодо зміцнення національної безпеки, подолання економічної та екологічної кризи, реформування державного управління, забезпечення прав і свобод людини, а також Перспективним напрямом кандидатських і докторських дисертацій за юридичними спеціальностями, затвердженим рішенням Президії Національної академії правових наук України від 18 жовтня 2013 р. № 86/11.

Дисертаційне дослідження Цулаія Г. З. є затребуваним наукою адміністративного права, потребами правотворчої і правозастосовної діяльності у частині вдосконалення реалізації державної політики України в енергетичній сфері.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Внутрішньо узгоджена та раціональна структура запропонованого дослідження, логічна побудова матеріалу, послідовність його викладу свідчить про високий ступінь обґрунтованості результатів дослідження. Автором було досягнуто поставленої мети шляхом повного та всебічного, критичного аналізу правових концепцій, позицій та наукових напрямів, послідовно розглянути визначені проблеми, що свідчить про правильно окреслений та обраний предмет дослідження. Аналіз змісту роботи свідчить про самостійність її виконання, що підтверджує високий науковий та практичний рівень дослідження та дисертанта. Структурно дисертація складається із вступу, трьох розділів, які складаються з восьми підрозділів, нерозривно та логічно пов'язаних між собою, висновків, списку використаних джерел і додатків.

Обґрунтованість положень, сформульованих у дисертації, підтверджується також критичним аналізом наявних літературних джерел

національного та зарубіжного походження з теорії держави і права, адміністративного права та публічного управління і адміністрування.

Варто позитивно відзначити обрану методологію, яку реалізовано шляхом застосування методів загальнонаукових (системно-структурний, аналізу, синтезу, діалектичний, історичний, логіко-семантичний тощо) та спеціально-правових (порівняльно-правовий, формально-правовий, правове моделювання тощо) при виконанні дослідження, використання яких забезпечило формування обґрунтованих та актуальних висновків та рекомендацій щодо подальшого наукової розробки тематики. Аналіз дисертації свідчить про високий рівень теоретичного опрацювання джерельної бази, що дало змогу сформулювати авторську позицію з окреслених проблемних питань та свідчить про те, що актуальність проблеми отримала в роботі належне обґрунтування.

Достовірність і новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. У роботі сформульовано ряд наукових положень, висновків та рекомендацій, які відзначаються новизною та обґрунтованістю. Запропонована дисертація є одним із перших у вітчизняній правовій науці цілісних комплексних досліджень тенденцій розвитку адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики в енергетичній сфері.

Теоретичне і практичне значення наукових результатів і висновків роботи полягає в тому, що вони сприятимуть подальшому розвитку теорії адміністративного права та публічного адміністрування, підвищенню ефективності діяльності суб'єктів публічної служби в частині реалізації державної політики в енергетичній сфері. Результати дослідження можуть бути використані у науково-дослідній діяльності – у процесі вирішення теоретичних і прикладних проблем адміністративного права, а також державного регулювання окремих галузей економіки України, в тому числі і галузі енергетики; у нормотворчій діяльності – як теоретична основа для вдосконалення національного енергетичного законодавства України, що

регулює питання реалізації державної політики; у правозастосовній діяльності – для покращення діяльності суб'єктів реалізації державної політики у сфері енергетики та вирішення проблематики відносин громадян та держави в енергетичній сфері; у навчальному процесі – під час підготовки підручників і навчальних посібників із дисциплін «Адміністративне право», «Публічне адміністрування», «Службове право» та «Енергетичне право», а також у ході підготовки спеціальних курсів, підручників, навчальних посібників.

Насамперед, заслуговує на схвалення проведений автором дисертаційного дослідження аналіз поняття «державна політика», «публічна політика», їх зв'язок та визначення місця в регулюванні енергетичної сфери України. Ґрунтовно було з'ясовано специфіку державної політики в енергетичній сфері України та проаналізовано наявний зв'язок поняття «державна політика» з поняттями «публічне управління», «публічне адміністрування», що відображає адміністративно-правовий аспект дослідження. Наведено визначення державної політики в енергетичній сфері як цілеспрямованої координованої спільної діяльності суб'єктів публічної служби, політичних інститутів, суб'єктів господарювання енергетики, яка реалізується в межах міжнародних цінностей та меж безпеки, визначених цивілізованим світом та міжнародними організаціями, міждержавною співпрацею в окремих галузях енергетики та направлена на задоволення потреб кінцевих споживачів і підтримки світового порядку та безпеки в енергетичній сфері. Також було запропоновано авторську позицію стосовно ознак та елементів державної політики в енергетичній сфері.

Необхідно відзначити авторський підхід стосовно розуміння процесу формування державної політики в сфері енергетики як перманентного та комплексного процесу, який можна розглядати як політичний чи виконавчий, що містить ряд етапів та формалізується на рівні нормативно-правового регулювання. Відповідно з'ясовано, що основним етапами формування

державної політики є наступні: політичний, концептуальний, програмний, законодавчий або нормативний, інституційний.

Вагомим здобутком дисертаційної роботи є класифікація механізмів впровадження державної політики у сфері енергетики, які можуть розрізнятися за своєю природою на такі види: правові, інституційні, приватно-правові, економічні та фінансово-кредитні, технічні та технологічні, механізми співпраці держави та інших учасників відносин сфер енергетики, екологічні. Вагомим слід вважати висновок, що поділ чи віднесення до конкретної групи механізмів та інструментів державної політики у сфері енергетики є абсолютно умовним на рівні передбачення та закріплення в нормативно-правових актах, що пояснюється динамічністю енергетичної сфери відносин та відсутністю розмежування понять «механізм» та «інструмент» в чинному нормативно-правовому регулюванні енергетичної сфери.

Велике теоретичне та практичне значення має аналіз класифікації ризиків та загроз та методики їх ідентифікації. Автором було з'ясовано, що види ризиків та загроз є умовними, нормативно не закріпленими, але об'єктивно існуючими у державно-правовій дійсності, запропоновано авторський підхід щодо класифікації видів та загроз в енергетичній сфері в межах реалізації державної політики: нормативні, що полягають у недостатньому нормативно-правовому регулюванні відносин галузі або ж фактичним невиконанням приписів законів; фінансові (економічні), які полягають у недостатньому фінансуванні галузей, зокрема тієї діяльності, що пов'язана з обслуговуванням об'єктів, будівництвом нових та відновленням пошкоджених об'єктів енергетики; політичні, що пов'язані із знаходженням у володінні певної частини об'єктів енергетики в осіб, що мають зв'язок з країною-агресором, постійними змінами в політичній системі країни; технологічні, що пов'язані з появою нових технологій та розвитком технологічного та технічного потенціалу країни.

Заслуговує на підтримку положення, що значення та роль механізмів та інструментів державної політики в енергетичній сфері полягає більш глибокому теоретичному переосмисленні, виявленні слабких місць та недоопрацювань, а також кластеризації тих заходів, які вже передбачені з урахування потреб та балансу в енергетичному секторі. Автором було проаналізовано та зроблено висновок, що механізми реалізації державної політики можуть залежати від багатьох чинників, видозмінюватися протягом строку реалізації програмних документів, набувати нового змісту, але найголовнішою умовою їх реального втілення є нормативне закріплення, саме тому хибним буде прирівнювати механізм до управлінського рішення: управлінське рішення може виступати одним із етапів реалізації механізму. Також дисертантом обґрунтовано, що інструменти здебільшого розуміються як заходи або способи досягнення певного результату, які в межах реалізації державної політики можна визначити як зміст завдань державної політики, направлені на досягнення конкретної мети, що є цілком логічним з огляду на специфіку адміністративно-правового регулювання даної сфери відносин.

Варто підтримати авторську позицію, що питання енергетичної бідності залишається для України одним з ключових, разом з прагненням досягнути високих показників енергоефективності та подолання енергетичної залежності. У роботі дисертантом обґрунтовано, що політика подолання енергетичної бідності та політика з інших окреслених питань є частиною енергетичної політики ЄС. Підтримки також заслуговують усі запропоновані зміни до чинного нормативно-правового регулювання державної політики в енергетичній сфері. У результаті проведеного дисертаційного дослідження автором сформульовано ряд висновків, спрямованих на удосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики в енергетичній сфері, що є важливим як для науки, так і в межах практичного використання наведених результатів дослідження. На переконання опонента дисертаційна робота носить завершений характер, мета дослідження досягнута, завдання роботи виконані.

Повнота викладу наукових положень дисертації в опублікованих працях. Основні положення та результати дисертації викладено в 4 наукових статтях, з них 3 статті опубліковані у виданнях, що визнані як фахові з юридичних наук, та 1 стаття – у зарубіжному науковому виданні, а також у 3 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Автореферат у цілому відображає зміст дисертації. Зауваження до автореферату відсутні.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. Оцінюючи в цілому позитивно дисертацію Цулаія Г. З., разом з тим вважаємо за необхідне звернути увагу на деякі питання, які б могли слугувати предметом додаткових пояснень та обґрунтувань з боку здобувача та дискусії при захисті дисертаційної роботи.

1. У підрозділі 1.2 дисертації здобувач зазначає, що формування державної політики в сфері енергетики є перманентним та комплексним процесом, який можна розглядати як політичний чи виконавчий процес, що містить ряд етапів (політичний, концептуальний, програмний, законодавчий або нормативний, інституційний) та формалізується на рівні нормативно-правового регулювання.

Цей висновок потребує додаткової аргументації з боку здобувача з огляду на розмежування політичної та виконавчої діяльності, чому не було приділено достатньо уваги при підготовці дослідження.

2. Структура другого розділу дисертації дає підстави вважати, що елементами публічного адміністрування енергетичної сфери виступають суб'єкти реалізації державної політики, її механізми та інструменти, ризики та загрози. Відповідно потребує пояснення вибір такого підходу з методологічної точки зору.

3. У підрозділі 2.2 дисертації здобувачем визначено групи механізмів впровадження державної політики у сфері енергетики, серед яких автор виділяє правові (прийняття відповідних нормативно-правових актів, які визначають порядок дій по досягненню цілей державної політики у сферах

енергетики у формі законів та підзаконних нормативно-правових актів, які визначають стратегії, програми, плани дій реалізації державної політики, приєднання до міжнародних договорів та угод у сфері енергетики) та приватно-правові (забезпечують порядок та рівень участі приватних суб'єктів (юридичних та фізичних осіб, громадських формувань) у формуванні державної політики, а також узгодження дій суб'єктів публічного адміністрування та приватних суб'єктів при реалізації державної політики у сфері енергетики з урахуванням прав та інтересів споживачів).

Дана авторська позиція потребує додаткового обґрунтування з огляду на доцільність такої категоризації.

4. У розділі 2 дисертації здобувач акцентує увагу на двох складових процесу державної політики: формування та реалізація, при чому зазначається, що основним суб'єктом формування державної політики в енергетичній сфері слід визнавати Верховну Раду України.

Дана позиція потребує додаткового пояснення та обґрунтування зв'язку етапу формування державної політики з її реалізацією, що є предметом дослідження.

5. У висновках до розділу 2 здобувачем запропоновано (п. 10) прийняття нормативно-правового акту профільним центральним органом виконавчої влади, який повинен містити критерії та методику аналізу загроз з можливим прогнозуванням ризиків, що дозволить ґрунтовно запобігати всім перешкодам реалізації державної політики та прогнозувати і відповідально підходити до вибору запропонованих дій вирішення ризикових ситуацій, обирати необхідні ресурси, передбачати розмір очікуваних витрат з подальшою звітністю і моніторингом процесу виконання. При цьому не зазначено суб'єкта контролю та моніторингу.

Відповідно, дана пропозиція потребує уточнення та додаткового обґрунтування здобувачем.

Наведені спірні зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку роботи, яка має самостійний і творчий характер, високий науковий

рівень, наукову та практичну цінність. Наявність дискусійних питань, насамперед, характеризує актуальність і складність теми дослідження та авторський підхід.

Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам МОН України. Зважаючи на зазначене вище, дисертація Цулаїя Георгія Зурабовича «Адміністративно-правове забезпечення реалізації державної політики в енергетичній сфері» є завершеним науковим дослідженням, в якому викладені нові наукові обґрунтовані результати, що мають теоретичне та практичне значення, зміст дисертаційної роботи висвітлений достатньо повно, вимоги структури та обсягу дотримано. Авторські висновки здатні стати значним внеском у розвиток вітчизняної науки адміністративного права.

Дисертація «Адміністративно-правове забезпечення реалізації державної політики в енергетичній сфері» відповідає вимогам п. п. 9, 11 та 12 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 р. № 567 (зі змінами), а її автор – Цулаїя Георгій Зурабович – заслуговує на присудження йому наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

доктор юридичних наук, професор,

доцент кафедри

службового та медичного права

Навчально-наукового інституту права

Київського національного університету

імені Тараса Шевченка

О. О. Губанов



*писав засвідчую
сектор з наукової роботи*

*Метанова Т. М.
08.08.23*