

## ВІДГУК

**офіційного опонента доктора філософії у галузі права  
Чернишової Валерії Юріївни  
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 дослідження та її комплексність* пояснюється прогресивністю енергетичних відносин та формуванням нових зв'язків України в енергетичному просторі світу. Забезпечення адекватного функціонування енергетичної сфери відносин неможливе без вироблення чіткого плану дій, використання ефективного інструментарію та високого якісного рівня нормативно-правового забезпечення. Саме тому формування та реалізація державної політики в енергетичній галузі на сучасному етапі розвитку України дозволить побудувати модель ефективних та прогресивних взаємовідносин нашої держави на міжнародній арені, побороти питання енергетичної бідності населення, сформувати правильні кроки по вирішенню проблематики енергетичної залежності України.

Адміністративно-правове забезпечення реалізації державної політики в енергетичній сфері потребує ґрунтовного аналізу та дослідження в межах науки адміністративного права. Аналіз наявного наукового підґрунтя свідчить про те, що вченими недостатньо уваги приділялося саме адміністративно-правовому компоненту формування та реалізації державної політики, а енергетична сфера здебільшого досліджувалася в межах праць, присвячених розвитку галузей економіки України.

Варто зазначити, що проблематика реалізації державної політики в енергетичній сфері також пояснюється відсутністю єдності наукових підходів у визначенні питання «державна політика», «публічна політика», «механізми державної політики», «інструменти державної політики». Відсутні також ознаки та критерії розмежування даних понять в межах

енергетичної сфери. В умовах перманентних змін в системі публічного адміністрування також потребує додаткових наукових результатів та наукового обґрунтування у вітчизняній науці підхід стосовно визначення кола суб'єктів реалізації державної політики в енергетичній сфері. Додатково слід підкреслити важливість та актуальність перспективного розвитку адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики в енергетичній сфері у процесі входження України до енергетичного простору Європейського Союзу.

Все вищезазначене дає підстави стверджувати, що дисертаційна робота Цулаїя Георгія Зурабовича є комплексним завершеним науковим дослідженням, яке має теоретичну та практичну цінність. Сформовані висновки та запропоновані зміни в частині нормативно-правового забезпечення енергетичної сфери зможуть стати основою для подальшого розвитку державної політики в енергетичній сфері України.

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.

Варто відзначити завершеність та повноту обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Аналіз структури дисертації свідчить про правильно обрану методологію викладу матеріалу та логічно побудовану структуру роботи, яка складається із



вступу, трьох розділів, які включають вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Слід відзначити правильно сформовану мету дослідження, відповідно сформульовані завдання, правильно визначений об'єкт та предмет дослідження, що суттєво впливають на рівень науковості та актуальності дисертації. Аналіз змісту дисертації підтверджує самостійність її виконання та самостійність і новизну сформульованих висновків роботи. Позитивної оцінки заслуговує широка джерельна база, яка включає вітчизняні та зарубіжні нормативні акти, а також вітчизняні та зарубіжні наукові праці. В якості джерел також використано статистичні та аналітичні дані, що свідчить про практичне спрямування дослідження.

Здобувачем при написанні роботи застосовано комплекс методів наукового пізнання, таких як системно-структурний, аналізу, синтезу, діалектичний, історичний, логіко-семантичний (загальнонаукові методи) та порівняльно-правовий, формально-правовий, метод правового моделювання (спеціально-правові методи). Усе вищезазначене підтверджує актуальність та обґрунтованість дослідження.

*Наукова новизна* одержаних результатів дисертації полягає в тому, що дана робота є одним із перших у вітчизняній правовій науці цілісних комплексних досліджень тенденцій розвитку адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики в енергетичній сфері. У результаті проведеного дослідження сформульовано самостійні авторські висновки, рекомендації та пропозиції, які заслуговують на широке використання в науково-дослідній, практичній, навчально-науковій діяльності.

Проблематика, яка є предметом дослідження, становить науковий інтерес та сприяє розвитку науки адміністративного права та практичній діяльності органів влади та місцевого самоврядування. Надані у дисертації пропозиції можуть бути використані для покращення нормативно-правового регулювання енергетичної сфери України.

Так, у результаті проведеного дисертаційного дослідження уперше визначено особливості формування державної політики в енергетичній сфері, що дало підстави для формування авторського погляду на її елементи; визначено основні ознаки державної політики в енергетичній сфері; запропоновано авторський перелік етапів формування державної політики у сфері енергетики як передумови її реалізації; запропоновано класифікацію цілей, механізмів та інструментів державної політики в досліджуваній сфері.

Запропоновано авторське визначення адміністративно-правового забезпечення державної політики в енергетичній; удосконалено поняття «суб'єкти реалізації державної політики у сфері енергетики»; наукові положення щодо видів цілей, завдань, напрямів, механізмів та інструментів реалізації державної політики у сфері енергетики та можливі шляхи адаптації адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики України в енергетичній сфері в європейському правовому вимірі; обґрунтовано пропозицію щодо включення до суб'єктів реалізації державної політики у сфері енергетики енергетичного омбудсмана з обов'язковим прийняттям відповідного закону.

Набули подальшого розвитку наукові положення стосовно визначення особливостей впливу нормативно-правового забезпечення на стан адекватного реагування держави на енергетичні загрози та обґрунтовано шляхи подолання теоретичних проблем адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики в енергетичній сфері; підходи до визначення місця нормативно-правового забезпечення реалізації державної політики в енергетичній сфері в системі адміністративного права України; наукові обґрунтування про необхідність приведення у відповідність національного законодавства до законодавства ЄС у частині внесення змін до Закону України «Про енергетичну ефективність», Закону України «Про енергетичну ефективність будівель» та доцільність розширення суб'єктного складу учасників відносин, які можуть проявляти ініціативу в енергетичній модернізації будинків; наукові обґрунтування стосовно підвищення



значимості захисту прав споживачів енергетичних послуг шляхом прийняття Закону України «Про енергетичного омбудсмана» та необхідності розробки методики обчислення рівня впливу ризиків та загроз енергетичної безпеки та рівень розвитку країни.

Позитивної оцінки заслуговує глибокий та змістовний аналіз нормативно-правового забезпечення реалізації державної політики в енергетичній сфері, в результаті якого проаналізовано низку законів та підзаконних нормативно-правових актів на предмет передбаченості та закріплення положень, які носять чітко визначений програмний та перспективний характер. Проаналізовано зв'язок нормативно-правового регулювання досліджуваної сфери з її інституційним забезпеченням. Варто підтримати висновок, що на сьогодні більшість положень закріплені на рівні підзаконних нормативно-правових актів, а окремі засади державної політики закріплені на рівні статей законів, що регулюють окремі галузі енергетики, внаслідок такої розгалуженості та відсутності системності в частині нормативно-правового регулювання державної політики в енергетичній сфері виникає необхідність прийняття великої кількості нормативних актів Уряду, як основного суб'єкта реалізації державної політики.

На особливу увагу заслуговує позиція автора щодо визначення суб'єктів реалізації державної політики в енергетичній сфері як сукупності органів державної влади та владних інститутів держави, які складають інституційний механізм державної політики та відповідають за практичне втілення в життя основ та напрямів розвитку державної політики в енергетичній сфері, а також здійснюють координацію та контроль такого втілення та взаємодіють між собою задля узгодженості дій та повноцінної реалізації цілей та завдань держави в енергетичній галузі. Варто підкреслити значимість висновків щодо включення координаційних та контролюючих органів до складу суб'єктів, що відповідають за реалізацію державної політики, оскільки такі впливають на подальші рішення та реалізацію повноважень іншими центральними органами виконавчої влади та

реалізується принцип горизонтальної взаємодії між органами державної влади, що забезпечує єдність державної політики. Підтримки заслуговує пропозиція включення до суб'єктів реалізації й енергетичного омбудсмена.

Заслуговує на схвалення висновок здобувача, що основний інструментарій державної політики в енергетичній сфері на сьогодні визначений діючим вітчизняним та міжнародним нормативно-правовим регулюванням, проте його деталізація відображена на різних рівнях, наприклад, фінансовому, податковому, ресурсному, інституційному тощо, а поняття інструментів та механізмів державної політики в енергетичній сфері необхідно розглядати комплексно, щоб правильно сформулювати уявлення про очікувані позитивні результати політики.

Досить глибоко та ґрунтовно було проаналізовано рівень забезпечення реалізації державної політики в енергетичній сфері в Європейському Союзі на рівні актів Співтовариства. Науково-практичне значення мають висновки щодо енергетичної політики ЄС, яка спрямована на подолання енергетичної кризи, розвиток сфери використання ВДЕ та подолання енергетичної залежності. Проаналізовані джерела заклали основу для формування обґрунтованих висновків стосовно покращення енергетичної політики України.

Варто також відзначити авторський погляд стосовно диференціації ризиків та загроз в межах реалізації державної політики в енергетичній сфері та її адміністративно-правового забезпечення. Автором обґрунтовано, що диференціація полягає у тому, що загрози є первинними, а ризики – наслідковими явищами. Визначено, що основне завдання визначення загроз в енергетичній сфері полягає у з'ясуванні наявних і потенційних можливостей та чинників різного виду та природи появи, які негативно впливатимуть на енергетичну безпеку держави, розвиток енергетичних сфер (вироблення та постачання електроенергії, природного газу, нафти, ядерних матеріалів та інших джерел енергії, в тому числі відновлюваної) з метою подальшого прогнозування розвитку енергетичних сфер та визначення нових



вдосконалених напрямів державної політики в енергетиці. Пропонується визначати ризик реалізації державної політики залежно від очікуваного впливу на об'єкт такого ризику. Відповідно ризики варто поділяти за критерієм об'єкту на бюджетні, законодавчі, інституційні, економічні, інвестиційні, соціальні та інші.

*Повнота викладу наукових положень дисертації в опублікованих працях підтверджується викладенням основних положень та результатів дисертації 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 («Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети» (м. Одеса, 21–22 січня 2022 р.), «Право як ефективний суспільний регулятор» (м. Львів, 18–19 лютого 2022 р.), «Сучасні проблеми правової системи та державотворення в Україні» (м. Запоріжжя, 25–26 лютого 2022 р.).*

Оцінюючи в цілому позитивно дисертацію Цулаія Георгія Зурабовича, варто зазначити деякі *дискусійні положення та зауваження до дисертаційної роботи:*

1. У підрозділі 1.1 «Теоретико-правові підходи до визначення державної політики в енергетичній сфері» здобувачем при аналізі державної та публічної політики вказано, що політичний інтерес та політичний запит стають важливими умовами реалізації публічної політики, яка впливає на формування політики державної. Разом з тим, аналіз правозастосування та європейська практика урядування вказують на те, що термін «публічна політика» є близьким до терміну «публічне урядування».

У наступному підрозділі 1.2 «Формування державної політики в енергетичній сфері, її цілі, завдання та напрями» здобувач робить висновок, що виходячи з запропонованого комплексного розуміння державної політики, яке наведено у попередньому розділі роботи, можна вести мову про сучасну державну політики в енергетичній сфері як публічну політику,

оскільки до наведеного вище підходу публічна політика має розширене коло суб'єктів, включаючи представників громадянського суспільства, приватних інститутів, експертів та інших. Здобувач також наголошує, що окрім суб'єктного складу відносин, підставами для реалізації та формування державної політики є не лише законодавство як сукупність чинних нормативно-правових актів, а й приватно-правові інструменти досягнення консенсусу. Незважаючи на це, не варто заперечувати використання терміну «державна політика».

Зазначене потребує додаткового пояснення здобувача, оскільки при сукупному аналізі двох зазначених позицій відкритим залишається питання, чи варто змістовно прирівнювати поняття «державна політика» та «публічна політика» та чи не ототожнюються вони з поняттям «публічне адміністрування».

2. У підрозділі 1.3 «Нормативно-правове забезпечення державної політики в енергетичній сфері та його місце в системі адміністративного права» здобувач, досліджуючи зв'язок енергетичного права з адміністративним, зазначає, що в межах останнього вагому частину займають регуляторні норми, які мають особливе значення для правового регулювання відносин в енергетичній сфері.

Зазначене потребує додаткового роз'яснення здобувача та обґрунтування, оскільки не наведена чітка позиція та оцінка дисертанта даному твердженню.

3. При аналізі та дослідженні суб'єктів формування та реалізації державної політики в енергетичній сфері здобувачем наведено численну кількість повноважень суб'єктів владних повноважень (виконавчої та законодавчої гілок влади). Хотілося б почути позицію здобувача щодо ролі та значення у формуванні та реалізації державної політики в енергетичній сфері такого суб'єкта як держави у формі колективного утворення. Чи доцільно виділяти такого суб'єкта?



4. У розділі 3 дисертаційної роботи «Шляхи вдосконалення державної політики України в енергетичній сфері з урахуванням європейських вимог» здобувачем проаналізовано засади державної політики в енергетичній сфері в країнах Європейського Союзу та адаптацію адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики України в енергетичній сфері в європейському правовому вимірі та визначено ті сфери енергетики, які потребують покращення та вдосконалення в межах вітчизняної системи досліджуваних відносин.

Проте, на думку опонента, варто було б також приділити увагу механізмам та інструментарію приведення у відповідність вітчизняного законодавства до законодавства ЄС у межах додаткового підрозділу дисертаційної праці, що структурно доповнило б зміст розділу роботи.

Однак, дані зауваження не впливають на ступінь обґрунтованості дисертаційної роботи Цулаїя Г.З., а лише підтверджують актуальність запропонованої проблематики та високий інтерес до неї в наукових колах сучасності. Зауваження є підґрунтям для наукової дискусії, можуть бути додатково обговоренні в процесі публічного захисту дисертації та пояснені здобувачем особисто.

## **ВИСНОВОК**

Зміст дисертаційної роботи Цулаїя Георгія Зурабовича «Адміністративно-правове забезпечення реалізації державної політики в енергетичній сфері» викладений достатньо повно, запропоновані у роботі висновки ґрунтуються на опрацюванні широкої бази нормативних і наукових джерел, які пов'язані з проблематикою дослідження. Висновки, запропоновані у дисертації, характеризуються актуальністю, самостійністю, пов'язані із поставленою метою та завданнями у роботі. Публікація результатів дослідження у фахових виданнях та участь у конференціях

свідчить про апробацію результатів дослідження та високий науковий рівень роботи та здобувача.

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 філософії у галузі права,

доцент кафедри

адміністративного, фінансового

та банківського права

Міжрегіональної Академії

управління персоналом



**В. Ю. Чернишова**