

ВІДГУК

**професора кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету біоресурсів і природокористування України,
доктора юридичних наук, професора ГУЛАК Олени Василівни на
дисертацію СКЛЯРОВОЇ Тетяни Андріївни на тему: «Адміністративно-
правові засади управління комунальним майном в Україні», подану на
здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право»**

Актуальність рецензованого дисертаційного дослідження зумовлена глибокими трансформаційними процесами, що відбуваються в системі публічного управління України під впливом децентралізації влади та адаптації національного законодавства до стандартів Європейського Союзу. В умовах воєнного стану та майбутнього повоєнного відновлення роль та значення комунального майна як матеріально-фінансової основи спроможності територіальних громад зросли в рази. Водночас чинний масив адміністративно-правових норм, що регулює відносини у сфері управління об'єктами комунальної власності, залишається фрагментарним, містить численні правові колізії та дублювання функцій між суб'єктами владних повноважень, що суттєво знижує ефективність використання місцевих ресурсів та створює корупційні ризики. Особливої гостроти набуває потреба у теоретико-правовому переосмисленні самої парадигми адміністративно-правового регулювання цієї сфери, власне, – переходу від застарілих радянських командно-директивних методів до сучасних сервісно-орієнтованих моделей управління. Необхідність розробки чітких критеріїв оптимізації структури органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів, нормативного закріплення інституту старост у процесах управління майном територіальних громад, а також імплементації цифрових інструментів (зокрема, електронних аукціонів та прозорого моніторингу) актуалізує проведення комплексного наукового аналізу.

З огляду на це, рецензована дисертація є своєчасною, теоретично обґрунтованою та практично значущою науковою працею. Вона безпосередньо спрямована на розв'язання важливого науково-практичного завдання – розробки концептуально нових та модернізації наявних адміністративно-правових

механізмів, які здатні забезпечити прозоре, раціональне та ефективне управління комунальним майном в інтересах територіальних громад та держави в цілому.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Дана дисертаційна робота значною мірою є пошуковою, системною та науково-зрілою. Усі наукові положення, висновки та рекомендації достатньою мірою обґрунтовані, підкріплені теоретичними положеннями, нормативно-правовою базою, статистичними даними. Вони відповідають меті та завданням роботи, що забезпечується вдалим обранням для дослідження методів. Усі ці методи були використані комплексно. Імпонує вміння авторки підібрати правильну методологію. Зокрема, методологічну основу роботи Склярвої Тетяни Андріївни становить сукупність загальнонаукових, спеціально-правових та міждисциплінарних методів наукового пізнання, які у комплексному застосуванні забезпечили досягнення мети і вирішення завдань дисертаційного дослідження. *Історикоправовий метод* застосовувався для аналізу етапів становлення та еволюції інституту комунальної власності в Україні, а також впливу правових традицій Київської Русі, Великого князівства Литовського, магдебурзького права, радянського і пострадянського періодів на сучасну модель управління комунальним майном. *Догматичний (формально-юридичний) метод* використовувався для аналізу норм чинного законодавства України у сфері управління комунальним майном, зокрема положень Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закону України «Про оренду державного та комунального майна», Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна», Закону України «Про правовий режим воєнного стану». *Порівняльно-правовий метод* дав змогу зіставити українське законодавство з нормами права країн Європейського Союзу та міжнародними стандартами, зокрема принципами належного врядування, а також виявити відмінності та перспективи гармонізації правового регулювання. *Системноструктурний метод* використовувався для аналізу структури правовідносин у сфері управління комунальним майном, зокрема співвідношення повноважень органів державної влади та органів місцевого

самоврядування. *Функціональний метод* дозволив дослідити функціональне призначення окремих видів розпорядження комунальним майном, зокрема оренди, приватизації, а також оцінити їхню ефективність на сучасному етапі. *Метод аналізу та синтезу* застосовувався для розкладання проблеми на окремі складові (аналіз) та подальшого узагальнення отриманих результатів для формулювання висновків (синтез). *Емпіричні методи* включали аналіз статистичних даних, офіційних звітів, нормативної бази, практики проведення електронних аукціонів, а також окремих судових рішень з метою виявлення проблем і недоліків правозастосування. *Метод моделювання* застосовувався при формуванні теоретичної моделі ефективного управління комунальним майном, а також при розробленні пропозицій щодо удосконалення нормативного регулювання у сфері управління комунальним майном

Мета дисертаційного дослідження полягає в комплексному аналізі правових, організаційних та інституційних аспектів управління комунальним майном в Україні з урахуванням історичних традицій, сучасного нормативного регулювання та практичних викликів, а також формулювання пропозицій щодо удосконалення механізмів управління з метою забезпечення ефективного, прозорого та підзвітного використання майна в інтересах територіальних громад.

Структура дисертації дозволила автору повною мірою охопити предмет наукового дослідження. Сама робота в цілому справляє позитивне враження, що свідчить про системне і повне опрацювання проблеми і високий рівень наукової підготовки автора.

Вступ містить всі складові, рекомендовані чинним законодавством України, зокрема: обґрунтування актуальності проблеми дисертації; зазначення зв'язку роботи з науковими програмами, планами, темами; формування мети, завдань дослідження; визначення об'єкту, предмету та методів дослідження, нормативної та емпіричної бази дослідження; окреслення практичного значення висновків та положень дисертації; перелік наукових конференцій, де були апробовані основні положення роботи.

У **першому розділі** авторкою розкрито загальну характеристику комунальної власності в Україні, зокрема досліджено історико-правові

передумови становлення та розвитку комунальної власності в Україні (підрозділ 1.1) та надано характеристику комунальної власності як виду публічної власності (підрозділ 1.2).

Другий розділ присвячений аналізу правових механізмів управління комунальним майном в Україні. У ньому досліджуються: теоретико-правові проблеми визначення поняття управління комунальним майном і роль держави у формуванні політики у цій сфері (підрозділ 2.1); проблемні питання правозастосування розпорядженням об'єктами комунальної власності (підрозділ 2.2) та особливості управління комунальним майном в умовах воєнного стану в Україні (підрозділ 2.3), що є наразі надзвичайно актуальним.

У **третьому розділі** авторка обґрунтовує власний підхід до підвищення ефективності управління комунальним майном в Україні. Зокрема, у підрозділі 3.1 представлено власне бачення зарубіжного досвіду правового регулювання управління муніципальною власністю та можливостей його впровадження в Україні. У підрозділі 3.2 запропоновано шляхи вдосконалення нормативно-правового регулювання управління комунальним майном в Україні, які, на думку Склярвої Тетяни Андріївни, є найбільш доцільними на сучасному етапі.

Висновки сформульовані дисертанткою чітко і повно розкривають поставлені в роботі завдання та результати дослідження.

Значення одержаних результатів для науки й практики та рекомендації щодо їх можливого використання. Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що викладені в дослідженні теоретичні положення, висновки, пропозиції та рекомендації можуть бути використані у: *законотворчій діяльності* – при внесенні змін і доповнень до законодавства щодо нормативно-правового врегулювання управління комунальною власністю, визначення правового статусу територіальних громад як власників майна, запровадження інституту управителя комунального майна та регламентації процедур розпорядження комунальним майном; *практичній діяльності органів місцевого самоврядування та державної влади* – як методичні рекомендації щодо впровадження належної правової процедури та принципів належного врядування, підвищення ефективності використання комунальних активів,

забезпечення прозорості управління та балансування інтересів територіальних громад; освітньому та науково-методичному процесі – під час підготовки навчальних курсів і методичних матеріалів з дисциплін «Муніципальне право», «Публічне управління», «Конституційне право України», «Конституційне право зарубіжних країн», «Господарське право», а також для проведення наукових досліджень у сфері місцевого самоврядування та публічного управління.

Повнота викладення наукових положень, висновків і рекомендацій в наукових публікаціях, зарахованих за темою дисертації. Наукові результати, запропоновані у дисертаційній роботі, висвітлено у 6-ти наукових працях, із них 4 статті опубліковано у наукових фахових виданнях України, а також 2 публікації, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації.

Відсутність (наявність) порушення академічної доброчесності. Дисертація є самостійною кваліфікаційною науковою працею із науково-обґрунтованими висновками та рекомендаціями, які представлені авторкою для публічного захисту. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідні джерела. У роботі відсутнє привласнення чужих ідей, результатів або слів без оформлення належного цитування.

Питання для дискусійного обговорення та недоліки дисертації щодо її змісту та оформлення:

1. Зважаючи на адміністративно-правовий характер дослідження, формування теми з початковою складовою «адміністративно-правові засади», видається, що зміст розділів дисертації, зокрема: «Загальна характеристика комунальної власності в Україні», «Правові механізми управління комунальним майном в Україні» та «Підвищення ефективності управління комунальним майном в Україні» не у повній мірі акцентує увагу саме на «адміністративно-правових засадах». Навіть, враховуючи, всебічний аналіз управління правом комунальної власності, розмежування особливостей управління державною і комунальною власністю, виокремлення відповідних суб'єктів управління, окреслення відсутності чітких законодавчих визначень і комплексного регулювання порядку управління спільною власністю територіальних громад, надання визначення *терміну* «управління комунальним майном» та інших

наукових здобутків авторки, аналіз та розкриття засадничих адміністративно-правових засад щодо предмету дослідження вбачається вкрай слушним. Тим паче, як вірно зазначає авторка, проблематика дослідження межує з іншими галузями права. Зокрема, і в рубриці «Практичне значення отриманих результатів», зазначено, що *«викладені в дослідженні теоретичні положення, висновки, пропозиції та рекомендації можуть бути використані у освітньому та науково-методичному процесі – під час підготовки навчальних курсів і методичних матеріалів з дисциплін «Муніципальне право», «Публічне управління», «Конституційне право України», «Конституційне право зарубіжних країн», «Господарське право»...»*.

2. Так само, дещо дискусивним видається структура змісту наукового дослідження, де в двох окремих розділах здійснюється аналіз близьких, якщо не тотожних, питань. Зокрема, підрозділ 1.2 присвячений «характеристиці комунальної власності як виду публічної власності», а 2.1 – «теоретико-правовим проблемам визначення поняття управління комунальним майном і ролі держави у формуванні політики у цій сфері». Хотілось би почути аргументацію авторки щодо саме такого розподілу аналізованих питань в межах досліджуваної проблематики.

3. Не зважаючи на потужну джерельну базу наукового дослідження, використання значного обсягу наукових, нормативних та правозастосовних джерел, власне у самому «Вступі» авторка не здійснила аналіз ступеню наукової дослідженості визначеної нею проблематики.

4. На с. 4 авторкою «висвітлено роль держави у сфері управління комунальною власністю, яка, з одного боку, проявляється через нормативне регулювання, нагляд та фінансову підтримку, а з іншого – вимагає делікатного балансування між контрольними функціями й конституційно гарантованою автономією органів місцевого самоврядування». У цілому, погоджуючись щодо означеного, маємо зауважити, що, на нашу думку, термін «нагляд» у даному контексті є недоречним. Позаяк, не зважаючи на нормативні протиріччя стосовно термінологічного апарату «контроль/нагляд», все ж, у спільноті науковців-правників наразі існує стала позиція щодо розмежування таких

категорій, а відтак, здійснення «нагляду» покладено лише на прокуратуру, тоді як до контролю долучена держава та її уповноважені органи у широкому розумінні цього терміну.

Так само, авторка, на с. 62-63 дисертаційного дослідження, щоправда цитуючи іншого науковця, зазначає, що: «У наукових дослідженнях, враховуючи особливості *громадського контролю* в публічному управлінні, до функцій останнього відносять: «...здійснення *нагляду* за станом справ у різних сферах суспільного життя через встановлення відповідності визначеним у державі стандартам, правилам, регламентам», – тим самим не розмежовуючи ці дві категорії.

5. Попри значну увагу до зарубіжного досвіду, порівняльно-правовий компонент роботи в окремих частинах має переважно описовий характер. Авторка аналізує моделі організації місцевого самоврядування та управління муніципальною власністю окремих європейських держав, США та Японії і робить висновки щодо того, що «модель місцевого самоврядування в США, Швейцарії, а також у країнах Центральної та Східної Європи, зокрема Польщі, Словаччині та Грузії, є важливим орієнтиром для України, яка перебуває на етапі реалізації реформи децентралізації». Водночас, авторкою не завжди достатньо чітко показано, які саме елементи зарубіжного досвіду можуть бути імplementовані безпосередньо, які потребують істотної модифікації, а які не можуть бути перенесені через відмінності у правовій системі, інституційній культурі, фінансових спроможностях, структурі населення, демографічних викликах тощо. Тож було б доцільно, в ході публічного захисту, коротко зупинитися на досвіді кількох країн, який здобувачка вважає пріоритетним, в контексті перспектив апроксимації відповідного досвіду в Україні.

Разом з тим, викладенні зауваження переважно мають дискусійний характер і суттєво не впливають на позитивну оцінку дисертації. Вони викликані інтересом до цього дослідження, новизною та актуальністю окреслених у дисертації питань і свідчать про творчий характер роботи та спроби вирішення теоретично складних і практично важливих проблем, що мають значення для юридичної науки.

Загальний висновок. Підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити, що дисертаційна робота Склярової Тетяни Андріївни на тему: «Адміністративно-правові засади управління комунальним майном в Україні», є завершеним самостійним науковим дослідженням, у якому отримано нові, теоретично й практично обґрунтовані результати. У сукупності вони вирішують важливе наукове завдання, що має істотне значення для розвитку правової науки та розробки концептуально нових та модернізації наявних адміністративно-правових механізмів, які здатні забезпечити прозоре, раціональне та ефективне управління комунальним майном в інтересах територіальних громад та держави в цілому. Висновки та пропозиції, сформульовані авторкою, є логічно послідовними, аргументованими й свідчать про високий рівень її наукової підготовки та вміння самостійно розв'язувати складні теоретичні й практичні питання.

Отже, дисертація на тему «Адміністративно-правові засади управління комунальним майном в Україні» відповідає вимогам наказу Міністерства освіти і науки України № 40 від 12 січня 2017 року «Про затвердження Вимог до оформлення дисертації» і Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 44 від 12 січня 2022 року, а її авторка, Склярова Тетяна Андріївна заслуговує на присудження ступеня доктора філософії у галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

**Професор кафедри адміністративного
та фінансового права
Національного університету біоресурсів
і природокористування України,
доктор юридичних наук, професор**

Олена ГУЛАК

