

ВІДГУК

офіційного опонента на дисертацію Складарової Тетяни Андріївни на тему «Адміністративно-правові засади управління комунальним майном в Україні», подану до публічного захисту на здобуття ступеня доктора філософії у галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право»

Актуальність теми дисертації. В умовах реалізації в Україні реформи децентралізації влади, спрямованої на зміцнення матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування, управління комунальним майном набуває значення однієї з ключових складових забезпечення спроможності територіальних громад. Саме комунальна власність є матеріальною основою місцевого самоврядування, а ефективність володіння, користування та розпорядження нею безпосередньо визначає рівень соціально-економічного розвитку територій, якість надання публічних послуг і ступінь довіри мешканців до місцевої влади. Водночас у вітчизняній правовій доктрині досі відсутня чітка та усталена дефініція поняття «управління комунальним майном», що зумовлює правову невизначеність, породжує колізії у правозастосуванні та ускладнює формування єдиних підходів до управлінських процесів на місцях. Актуальність обраної теми істотно посилюється дією в Україні правового режиму воєнного стану, який зумовив суттєву трансформацію механізмів управління комунальним майном: перерозподіл владних повноважень між органами місцевого самоврядування та військовими адміністраціями, застосування інституту примусового відчуження (реквізиції) майна, модифікацію правових режимів оренди та приватизації комунального майна. Не менш значущим є євроінтеграційний вимір проблематики: виконання Україною умов набуття членства в Європейському Союзі передбачає імплементацію європейських стандартів місцевої демократії, зокрема положень Європейської хартії місцевого самоврядування, вимог належної правової процедури та принципів належного врядування. Нарешті, оновлення приватноправового регулювання, зокрема втрата чинності Господарським кодексом України та запровадження

перехідного законодавчого регулювання, що передбачає, поряд із правами господарського відання та оперативного управління, конструкцію узурпування комунального майна, актуалізує потребу переосмислення інституційної моделі управління комунальними активами. Попри наявність значної кількості наукових праць, присвячених окремим аспектам комунальної власності та функціонування місцевого самоврядування, комплексні дослідження адміністративно-правових засад управління комунальним майном, які б ураховували реалії дії правового режиму воєнного стану, новітні законодавчі трансформації та євроінтеграційні очікування України, у вітчизняній правовій науці фактично відсутні. З урахуванням цього актуальність дисертаційного дослідження Складової Тетяни Андріївни на тему «Адміністративно-правові засади управління комунальним майном в Україні» не викликає сумнівів.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертаційне дослідження виконано в контексті реалізації державної політики децентралізації влади в Україні, започаткованої Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 року № 333-р, а також відповідно до положень Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 року № 695. Тема дисертації відповідає комплексній науково-дослідній темі Державного вищого навчального закладу «Ужгородський національний університет» «Європеїзація публічного права України в контексті виконання умов приєднання до ЄС: рушії, впливи, виклики війни» (державний реєстраційний номер 0123U102651).

Ступінь обґрунтованості та достовірності наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, обумовлюється й підтверджується комплексним, системним підходом до аналізу обраної дисертанткою проблематики та вдалим використанням сукупності загальнонаукових, спеціально-правових і міждисциплінарних методів наукового пізнання. Так, історико-правовий метод дозволив ґрунтовно

простежити генезу інституту комунальної власності від античної доби та періоду дії магдебурзького права до радянського і пострадянського етапів (підрозділ 1.1). Догматичний (формально-юридичний) метод застосовано для аналізу положень Конституції України, Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про оренду державного та комунального майна», «Про приватизацію державного і комунального майна», «Про правовий режим воєнного стану» (підрозділи 1.2, 2.1-2.3). Порівняльно-правовий метод уможливив зіставлення вітчизняної моделі управління комунальним майном із досвідом США, Франції, Федеративної Республіки Німеччина, Республіки Польща, Чеської Республіки, Швейцарської Конфедерації та Японії (підрозділ 3.1). Системно-структурний метод використано для аналізу співвідношення повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, функціональний – для оцінки ефективності окремих форм розпорядження комунальним майном, насамперед оренди і приватизації (підрозділ 2.2). Емпіричну основу висновків становлять статистичні дані, практика функціонування електронних торгових систем та матеріали судової практики, зокрема правові позиції Верховного Суду.

Обґрунтованість і послідовність наукових положень, висновків і рекомендацій простежується й у змісті дисертації: викладення основних положень, формулювання розділів та підрозділів цілком відповідає поставленим завданням, які, у свою чергу, кореспондують меті дослідження – комплексному аналізу правових, організаційних та інституційних аспектів управління комунальним майном в Україні з урахуванням історичних традицій, сучасного нормативного регулювання та практичних викликів, а також формулюванню пропозицій щодо удосконалення механізмів управління. У роботі чітко виражений авторський підхід до формулювання дефініцій (зокрема, «управління комунальним майном», «управитель» тощо), виокремлення ознак комунальної власності як виду публічної власності, форм управління комунальним майном, а також до розроблення критеріїв включення об'єктів до переліків майна, що передається в оренду. Достовірність отриманих результатів підтверджується опрацюванням

різноманітної джерельної бази (список використаних джерел налічує 193 найменування), апробацією основних положень на міжнародних науково-практичних конференціях та публікаціями дисертантки за темою дослідження. Висновки та пропозиції, які сформульовані у роботі і виносяться на захист, є особистим здобутком дисертантки.

Наукова новизна одержаних результатів зумовлена тим, що дисертація є одним із перших у вітчизняній правовій науці комплексних досліджень адміністративно-правових засад управління комунальним майном в Україні, здійсненим з урахуванням процесів децентралізації, європейської інтеграції, дії правового режиму воєнного стану та імплементації належної правової процедури і принципів належного врядування. Новизна забезпечується розробкою дисертанткою низки наукових положень, запропонованих уперше, а також таких, що удосконалені та дістали подальшого розвитку. Заслужують на увагу такі положення дисертації.

Варто підтримати здійснене дисертанткою комплексне доктринальне та нормативно-практичне осмислення трансформації механізмів управління комунальним майном в умовах правового режиму воєнного стану, що охоплює аналіз перерозподілу владних повноважень між органами місцевого самоврядування та військовими адміністраціями, застосування інституту примусового відчуження (реквізиції) майна, особливостей компенсаційних процедур, а також модифікації правових режимів оренди та приватизації комунального майна (підрозділ 2.3).

На особливу підтримку заслуговує сформульована авторкою концептуальна ідея реформування інституційної моделі управління комунальним майном шляхом запровадження інституту «управителя комунального майна» як сучасної альтернативи традиційній концепції балансоутримувача, а також аргументована критика наділення балансоутримувача правами орендодавця комунального майна.

Цілком слушними видаються пропозиції дисертантки щодо запобігання недобросовісній поведінці учасників електронних аукціонів з оренди та приватизації комунального майна, зокрема щодо надання права підписання

протоколу про результати аукціону наступним учасникам у порядку зменшення цінових пропозицій та визнання валідною останньої цінової пропозиції учасника, який безпідставно ухилився від укладення договору (с. 125-126 дисертації), - такі механізми спрямовані на мінімізацію фінансових втрат територіальних громад.

Підтримки заслуговує й обґрунтована у роботі доцільність модифікації існуючої моделі державного впливу у сфері управління комунальним майном до партнерської моделі координації та взаємодії держави і територіальних громад, а також розвиток наукових положень щодо визначення належної судової юрисдикції у спорах, пов'язаних з управлінням комунальним майном, на основі пріоритетності змісту спірних правовідносин над формальним критерієм суб'єктного складу спору (с. 24 дисертації).

Практичне значення одержаних результатів полягає у 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; 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».

Повнота викладу положень і висновків дисертації в опублікованих працях. Основні теоретичні положення і висновки, сформульовані у дослідженні, знайшли своє відображення у 6 наукових публікаціях, зокрема: 4 статтях у періодичних наукових фахових виданнях України категорії «Б» та 2

тезах доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації. Наукові публікації дисертантки відповідають вимогам пункту 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 Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 року № 44 (зі змінами і доповненнями).

Оцінка ідентичності змісту наукових статей, тез та основних положень дисертації. Аналіз змісту дисертаційного дослідження Склярової Т. А., а також основних положень її наукових публікацій підтверджують їх ідентичність. Зміст наукових публікацій у достатній мірі відображає інформацію про методологію наукового дослідження, способи авторської аргументації положень, основні ідеї та висновки. Висновки та пропозиції, запропоновані у роботі, розроблені авторкою особисто і мають самостійний характер.

Дискусійні положення та зауваження. Незважаючи на загалом позитивну оцінку змісту дисертації, окремі її положення є дещо дискусійними, а отже, потребують додаткової авторської аргументації під час публічного захисту дисертації.

1. У підрозділі 1.1 здійснено ґрунтовний історико-правовий аналіз становлення комунальної власності та місцевого самоврядування в Україні. Водночас виклад має переважно описово-хронологічний характер, а зв'язок історичних етапів із сучасним станом правового регулювання простежується недостатньо чітко.

2. У підрозділі 2.1 дисертантка слушно звертає увагу на ризики надмірного втручання держави у сферу місцевого самоврядування, переконливо ілюструючи це практикою прокурорського представництва інтересів держави. Водночас у роботі не запропоновано чітких критеріїв, які б дозволяли на практиці розмежовувати легітимний державний контроль і надмірний вплив на автономію місцевого самоврядування. Орієнтиром для

вироблення таких критеріїв могли б слугувати положення статті 8 Європейської хартії місцевого самоврядування та принцип пропорційності.

3. Позитивної оцінки заслуговує здійснений у підрозділі 2.3 аналіз особливостей оренди та приватизації комунального майна в умовах воєнного стану, зокрема положень Закону України № 2181-IX та постанови Кабінету Міністрів України від 27.05.2022 року № 634 (тимчасове звільнення окремих категорій орендарів від орендної плати, автоматичне продовження договорів, суттєве скорочення процедурних строків). Водночас авторська оцінка зосереджена переважно на позитивних ефектах спрощення процедур, тоді як його потенційні ризики залишилися поза належною увагою: скорочення строків оприлюднення інформації звужує коло потенційних учасників аукціонів і може обмежувати конкуренцію, спрощення процедур здатне знижувати прозорість прийняття рішень, а автоматична пролонгація – консервувати економічно неефективні договори. Під час публічного захисту бажано почути позицію дисертантки щодо механізмів, які могли б урівноважити оперативність управлінських рішень воєнного часу та гарантії конкуренції і прозорості.

4. Заслуговує на підтримку пропозиція авторки замінити поняття «балансоутримувач» категорією «управитель» (підрозділ 3.2), що ґрунтується на переконливій критиці чинної моделі, зокрема відсутності єдиної законодавчої дефініції балансоутримувача. Разом із тим запропонована концепція потребує додаткового обґрунтування: дискусійними залишаються співвідношення повноважень управителя з виключними повноваженнями органів місцевого самоврядування, які діють від імені територіальної громади (стаття 143 Конституції України, статті 26, 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), а також наслідки такої заміни для правового статусу наявних балансоутримувачів та долі укладених ними договорів.

Висловлені зауваження переважно мають дискусійний характер і характер побажань, не ставлять під сумнів наукову цінність проведеного дослідження та суттєво не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційної роботи Складової Т. А.

Загальний висновок. Дисертація Скларової Тетяни Андріївни на тему «Адміністративно-правові засади управління комунальним майном в Україні» є завершеною, самостійною кваліфікаційною науковою працею, у якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що у сукупності розв'язують конкретне наукове завдання, яке має істотне значення для науки адміністративного та муніципального права. За своїм змістом, теоретичним рівнем та науковою новизною ця наукова праця відповідає вимогам, закріпленим наказом Міністерства освіти і науки України від 12.01.2017 року № 40 «Про затвердження Вимог до оформлення дисертації», Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у закладах вищої освіти (наукових установах), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 року № 261 (зі змінами і доповненнями), та 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 від 12 січня 2022 року № 44 (зі змінами і доповненнями).

За результатами публічного захисту Скларова Тетяна Андріївна заслуговує на присудження їй ступеня доктора філософії у галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

Офіційний опонент:

**доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри теорії держави та права
Навчально-наукового інституту права
та інноваційної освіти
Дніпровського державного університету
внутрішніх справ**



Дмитро СЕЛІХОВ