

Спеціалізованій вченій раді Д 26.004.16
Національного університету
біоресурсів і природокористування України

ВІДГУК

**офіційного опонента – кандидата юридичних наук, доцента Куша
Олексія Євгеновича на дисертацію Голодника Юрія Андрійовича на
тему: «Адміністративно-правові засади функціонування сфери житлово-
комунального господарства в Україні», подану на здобуття наукового
ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 –
адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право**

Актуальність теми дослідження. Належний стан функціонування житлово-комунального господарства в сучасних умовах залежить від багатьох чинників, одним із основних серед яких є регулюючий вплив держави. Регулюючий вплив здійснюється за допомогою різних засобів та способів, але визначальне місце тут належить адміністративно-правовому регулюванню відповідних відносин. Учасниками відносин у сфері ЖКГ є практично усі громадяни України, у цій сфері реалізується значна частка прав та інтересів фізичних осіб, і, від того яким чином держава організовує регулювання відповідних відносин, значною мірою залежить забезпечення прав і свобод людини і громадянина. В непростих сучасних умовах перед державою стоїть непросте завдання забезпечити розумний баланс між державним регулюванням відносин у сфері ЖКГ та функціонуванням ринкових механізмів на ринку відповідних послуг.

Вирішення цього завдання не в останню чергу залежить від належного правового регулювання, але таке регулювання має здійснюватись на належному науковому підґрунті. В той самий час, саме адміністративно-правові аспекти державного регулювання у сфері ЖКГ у вітчизняній правовій науці є недостатньо дослідженими, що й обумовлює актуальність теми дисертаційного дослідження Ю.А. Голодника.

Дисертація Ю.А. Голодника певною мірою усуває згаданий недолік і представляє собою досить вдалу спробу створити належне наукове підґрунтя для удосконалення адміністративно-правового регулювання у сфері житлово-комунального господарства в сучасних умовах.

Цінність творчого пошуку автора також полягає у тому, що дисертація виконана з урахуванням науково-теоретичних досліджень різних галузей юридичної науки, аналізу не лише чинних нормативно-правових актів, які регулюють питання адміністративно-правового регулювання відносин у сфері житлово-комунального господарства в Україні, а й законодавства і практики окремих зарубіжних країн (США та ЄС). Саме це й дозволило дисертанту вдосконалити понятійно-категоріальний апарат рецензованого дослідження, зокрема, запропонувати власне визначення понять «адміністративно-правового регулювання житлово-комунальним господарством», «Система суб'єктів адміністративно-правового регулювання житлово-комунальним господарством», «адміністративна процедура у сфері житлово-комунального господарства».

Мета і завдання дослідження (стор. 21–22), їх постановка та послідовність дозволили автору розкрити основний зміст теми дисертації. Об'єкт та предмет дослідження сформульовані в роботі достатньо чітко та зрозуміло, що і дозволило комплексно проаналізувати поставлену проблему (стор. 22), не виходячи за межі наукової спеціальності.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків та рекомендацій, які сформульовані у дисертації. Гіпотезою дисертаційного дослідження є те, що в умовах здійснення адміністративно-правової реформи, реформування житлово-комунального господарства в Україні, питання адміністративно-правових засад функціонування житлово-комунального господарства не отримало належного висвітлення у науці адміністративного права. В рамках вирішення цієї проблеми запропоновано низку теоретичних положень, змін та доповнень до вітчизняного законодавства, спрямованих на розвиток теорії адміністративного права України у частині розуміння природи

адміністративно-правових відносин.

Методологічною основою дисертаційної роботи стали діалектичний метод наукового пізнання, загальнонаукові (формально-логічний, методи аналізу й синтезу) та спеціально-наукові методи (історико-правовий, формально-юридичний, порівняльно-правовий) наукового пізнання, застосування яких зумовлене метою, завданнями, специфікою предмета й об'єкта дослідження.

Джерелами фактичного матеріалу є результати власних досліджень, нормативно-правові акти, матеріали судової практика, політико-правова публіцистика, статистичні та аналітичні матеріали, довідкові видання, Інтернет-ресурси тощо.

Сформульовані в дисертації наукові положення, висновки і рекомендації є достатньо обґрунтованими з точки зору логіки та методології наукового дослідження. Їхньому отриманню передувала значна робота з аналізу нормативних актів, вітчизняних та зарубіжних наукових джерел, в яких висвітлюються питання трансформації відносин у сфері житлово-комунального господарства. Складність вирішуваних автором завдань обумовлює детальність опрацювання найбільш проблемних моментів адміністративно-правового регулювання у сфері ЖКГ, здійсненого на основі ґрунтовного дослідження як суто теоретичних аспектів, так і аспектів суто практичного, прикладного характеру.

Високий ступінь вірогідності та наукової обґрунтованості результатів виконаного дослідження забезпечено використанням значного обсягу літературних джерел – 313 найменувань, узагальнених практичних матеріалів й відповідних наукових методів. Це дозволило дисертанту сформулювати низку важливих наукових положень, пропозицій, висновків та рекомендацій.

Достовірність і наукова новизна одержаних результатів дослідження, наукових оцінок, пропозицій і рекомендацій, теоретичних узагальнень та висновків, які складають основний зміст дисертаційної роботи Ю.А.

Голодника, в значній мірі зумовлюється актуальністю обраної теми та вдалим напрямом дослідження.

Структура дисертації є логічною, відповідає меті і завданням дисертаційного дослідження, що забезпечує його цілісність.

Дисертаційному дослідженню Ю.А. Голодника притаманний належний рівень наукової новизни і кожен з трьох розділів дисертації містить такі положення.

Автор цілком справедливо розпочинає дослідження з висвітлення місця житла для особи, суспільства і держави та аргументовано зазначає про його основну роль для нормальної життєдіяльності останніх. Крім того, житло розглядається автором як невід'ємний елемент достатнього життєвого рівня, що підтверджується як низкою міжнародних актів, так і національним законодавством, які аналізуються в роботі. Далі дисертант розкриває поняття, сутності та структуру житлово-комунального господарства. На перший погляд відповідний підрозділ дисертації дещо переобтяжений матеріалом не правового характеру, але це виправдовується необхідністю детальної характеристики предмету адміністративно-правового регулювання у сфері ЖКГ та очевидною нерозробленістю даного питання у правовій літературі.

Далі автор послідовно підходить до розгляду засобів державного впливу на житлово-комунальне господарство та правильно робить висновок про важливість житлово-комунального господарства як об'єкта адміністративно-правового регулювання. Автор закінчує перший підрозділ власним визначенням поняття «адміністративно-правове регулювання житлово-комунальним господарством», акцентуючи увагу на цілеспрямованому впливі уповноважених суб'єктів у цій сфері з метою задоволення інтересів суспільства і держави, що безумовно можна віднести до елементів, що характеризуються певною науковою новизною.

Такими, що мають елементи наукової новизни, можна вважати сформульовані автором положення стосовно особливостей правового регулювання у сфері ЖКГ. Особливо варто звернути увагу на позицію автора

щодо обумовленості особливостей правового регулювання відносин у сфері ЖКГ правом власності на той чи інший об'єкт житлово-комунального господарства.

Цікавими є підходи автора у дослідженні правових актів у сфері ЖКГ, їх класифікації, з'ясування місця кожного їх виду у системі законодавства тощо. В цьому контексті виглядають досить обґрунтованими сформульовані автором пропозиції щодо внесення змін та доповнень до деяких нормативно-правових актів у сфері ЖКГ. Схвально можна оцінити пропозиції дисертанта щодо належного нормативного закріплення програми реформування житлово-комунального господарства на загальнодержавному рівні; змін до: Житлового кодексу, зокрема, щодо закріплення показників мінімальної забезпеченості житловою площею; Закону України «Про житлово-комунальні послуги» щодо доступ до житла, іншого об'єкта нерухомого майна без отримання згоди його власника; Законів України «Про благоустрій населених пунктів», «Про відходи», «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» тощо.

Цікавою та доречною є наведена дисертантом судова практика щодо компенсації витрат власникам транспортних засобів, якщо дорожньо-транспортні пригоди сталися з причин незадовільного експлуатаційного утримання автомобільних доріг.

Розглядаючи систему та структуру органів виконавчої влади у сфері житлово-комунального господарства в Україні автор робить цілком слушні висновки стосовно вирішення питання оптимізації діяльності системи органів управління у сфері ЖКГ, яке пов'язується, зокрема, з чітким визначенням у законодавстві статусу контролюючих суб'єктів в аналізованій сфері. Позитивно можна оцінити і те, що висловлюючи свою позицію по реорганізації діяльності центрального органу виконавчої влади, що здійснює державне управління житлово-комунальним господарством України, дисертант наводить конкретні механізми перерозподілу повноважень цього органу між існуючими інституціями.

Належним ступенем наукової новизни відрізняються положення дисертації стосовно вдосконалення правової регламентації окремих процедур, що прямо пов'язані із задоволенням відповідних потреб громадян у сфері ЖКГ. Автор аргументовано доводить необхідність розширення, за рахунок такого регулювання, можливостей громадян щодо реалізації відповідних прав, пов'язаних з отриманням субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг. Дисертант ретельно аналізує процедуру встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги та слушно робить висновок про її запутаність, адже в законодавстві чітко не закріплено суб'єктів, які мають відповідні повноваження і для визначення яких необхідно проаналізувати більше 20 нормативно-правових актів.

На підставі виявлених недоліків правового регулювання окремих процедурних питань, використовуючи індуктивний метод, дисертант наводить цікаві пропозиції по вдосконаленню принципів адміністративної процедури. В цьому аспекті, безумовно, заслуговує схвалення підтримана автором пропозиція стосовно необхідності прийняття Адміністративно-процесуального кодексу України.

Заслуговують на увагу й окремі пропозиції автора стосовно удосконалення інституту адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері ЖКГ, які він пов'язує з осмисленням та чітким визначенням конкретних складів адміністративних правопорушень. Особливо цінною в даному контексті виглядає авторське бачення структури глави КУпАП, що регулює адміністративну відповідальність у галузі житлово-комунального господарства. З іншого боку, саме в частині адміністративної відповідальності у сфері ЖКГ в роботі мають місце дискусійні елементи.

Завершуючи розгляд цих питань, дисертант робить узагальнюючий висновок щодо гострої необхідності ухвалення Кодексу про адміністративні проступки.

Окремо слід відмітити той факт, що автор не обмежується суто теоретичними аспектами удосконалення адміністративно-правового

регулювання відносин у сфері ЖКГ, а формулює й численні пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства з цих питань.

Одним із найбільш цікавих моментів рецензованої дисертації є висвітлення автором зарубіжного досвіду як у сфері державного регулювання ЖКГ, так і у сфері його реформування. Автор використовує дуже цінний матеріал із досвіду Великої Британії, Франції, Німеччини, Латвії, Естонії, США, Польщі, але у висновках обмежується констатацією можливості використати позитивний досвід цих країн в різних аспектах, уникаючи висновків стосовно запозичення конкретних аспектів позитивного досвіду зарубіжних країн в адміністративно-правовому регулюванні відносин у сфері ЖКГ.

Практична і теоретична значущість результатів дисертаційного дослідження. У роботі Ю.А. Голодника сформульовано важливі для науки адміністративного права теоретичні висновки й практичні рекомендації. Вони можуть бути використані у правотворчій і правозастосовній діяльності, а також у навчальному процесі та науково-дослідній сфері.

Дискусійні положення та зауваження до змісту дисертації. Загалом позитивно оцінюючи дисертацію Ю.А. Голодника ««Адміністративно-правові засади функціонування сфери житлово-комунального господарства в Україні»», слід зазначити, що деякі її положення є спірними та потребують додаткової аргументації. Серед таких вважаю звернути увагу на наступні:

1. Потребує уточнення позиція автора стосовно розмежування компетенції як різних державних органів, так і органів місцевого самоврядування стосовно адміністративно-правового регулювання відносин у сфері ЖКГ, а також визначення, які відносини мають регулюватись на рівні законів, які на рівні нормативно-правових актів КМУ та центральних органів виконавчої влади, які на рівні нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій, а які на рівні нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування.

2. На стор. 97 дисертації автор наводить перелік органів виконавчої влади загальної компетенції у сфері адміністративно-правового регулювання ЖКГ, до яких, окрім Кабінету Міністрів України та місцевих державних адміністрацій відносить Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України; Державна інспекція містобудування України; Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів; Державна інспекція енергетичного нагляду України; виконавчі органи сільських, селищних, міських рад. Але міністерства, служби, агентства та інспекції не є органами виконавчої влади загальної компетенції, а виконавчі органи сільських, селищних, міських рад є не органами виконавчої влади взагалі.

3. На стор. 99-103 автор приділяє чималу увагу процедурним питанням призначення субсидії на відшкодування житлово-комунальних послуг, детально розкриваючи найважливіші адміністративно-правові аспекти цієї процедури. Згадується проект змін до законодавства щодо автоматичного нарахування таких субсидій, але при цьому автор обмежується твердженням, що така процедура є цікавою та потребує додаткової уваги. Аналогічну ситуацію можна спостерігати і щодо процедури встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги, яка розкривається на стор. 103-107. Детально дослідивши проблемні питання закріплення суб'єктного складу встановлення вказаних тарифів, здобувач обмежується висновком, що ці питання потребують більш чіткого нормативного врегулювання. Вважаємо, що дисертація тільки виграла, якщо б автор висловив власну позицію з вищевказаної проблематики.

4. Розкриваючи окремі питання вдосконалення ст. 151 КУпАП, на стор. 124 автор стверджує, що оскільки це правопорушенням має формальний склад,

наявність шкоди охоронюваним інтересам не буде впливати на кваліфікацію діяння та не може тягнути кримінальну відповідальність за ст. 356 КК України. Але в аспекті закріпленого в ч. 2 ст. 9 КУпАП принципу переваги кримінальної відповідальності над адміністративною з таким твердженням складно погодитись.

5. На стор. 125, розглядаючи питання вдосконалення ст. 153 КУпАП, дисертант робить висновок, що окремо виділяти цю статтю та вносити до неї об'єкти правопорушень немає необхідності, оскільки ці правовідносини, окрім пошкодження дерев і чагарників за межами населених пунктів, що не віднесені до лісового фонду, або їх незаконна порубка, охороняються ст.ст. 152 та 65 КУпАП. Але при цьому автор не вирішує питання встановлення відповідальності за пошкодження тих вищеперерахованих предметів, які не охоплюються згаданими складами правопорушень.

6. Правильно визначаючи головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері житлово-комунального господарства – Міністерство розвитку громад та територій України, автор неодноразово згадує переіменоване у 2019 році Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства (стор. 18, 83, 86, 120)

Зазначені недоліки хоча й мають місце у дисертації, але суттєво не впливають на загальний належний рівень дисертації, її теоретичну та практичну цінність, на рівень наукової новизни її результатів.

Результати дисертаційного дослідження повною мірою відображені в достатній кількості наукових статей, оприлюднених у фахових виданнях. Результати дослідження також доповідались на різноманітних наукових конференціях. Автореферат відповідає змісту дисертації.

Як офіційний опонент, я можу стверджувати, що в дисертації Ю.А. Голодника вирішується важлива наукова проблема удосконалення адміністративно-правових засад функціонування сфери житлово-комунального господарства в Україні, пропонуються шляхи практичної реалізації результатів дослідження в нормативному регулюванні, а результатам дослідження притаманний належний ступінь наукової новизни.

Враховуючи наведене, вважаю, що дисертація «Адміністративно-правові засади функціонування сфери житлово-комунального господарства в Україні» відповідає вимогам, що пред'являються ВАК України до дисертацій, що подаються на здобуття наукового ступеню кандидата юридичних наук, а її автор – Голодник Юрій Андрійович, заслуговує на присудження йому наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

ОФІЦІЙНИЙ ОПОНЕНТ:

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного, екологічного
та трудового права

Полтавського юридичного інституту
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

О.Є. Куш

*Підпис
доцента кафедри
конституційного,
адміністративного,
екологічного та трудового
права
Куша О.Є.
засвідчую:*
*Директор Полтавського
юридичного інституту*



О.М. Велеско