

ВІДГУК

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

Актуальність теми дослідження. Житлово-комунальне господарство – це важлива соціальна галузь, яка забезпечує населення, підприємства та організації необхідними житлово-комунальними послугами, суттєво впливає на розвиток економічних відносин у державі, яка безпосередньо щоденно торкається кожного громадянина, адже від того, наскільки якісно обслуговується житловий фонд, якого рівня надаються публічні послуги залежить комфорт і, відповідно, емоційний стан людини. Водночас незважаючи на те, що упродовж останнього десятиліття проблеми, пов'язані з функціонуванням житлово-комунального комплексу, перебувають у фокусі пильної політичної уваги, серйозних позитивних зрушень у цій сфері досі не відбулося.

За таких умов держава повинна адекватно реагувати на поточну ситуацію і запропонувати шляхи вирішення існуючих проблемних питань у сфері ЖКГ України. Реформування житлово-комунальної сфери України, підвищення ефективності та надійності її функціонування, забезпечення сталого розвитку для задоволення потреб населення і господарського комплексу в житлово-комунальних послугах відповідно до встановлених нормативів і національних стандартів неможливе без визначення цієї сфери як окремого специфічного комплексного багатокомпонентного об'єкта адміністративно-правового регулювання, що зумовлює, з одного боку, зважаючи на загальнодержавну значущість галузі, необхідність державного

впливу на процес функціонування зазначеного об'єкта, формування засад державно-приватного партнерства у сфері ЖКГ та існування адміністративно-правового механізму його регулювання, визначення його специфіки, тобто на сучасному етапі актуалізуються питання призначення, мети, завдань, функцій та принципів адміністративно-правового регулювання, основних меж його впливу, співвідношення державного, зокрема адміністративно-правового регулювання з державним управлінням у сфері ЖКГ.

Як наслідок, спостерігається брак ґрунтовних наукових праць з окресленої проблематики. Це негативно позначається не тільки на теорії адміністративного права, а й на практичних аспектах функціонування вітчизняної системи охорони здоров'я. Існування прогалин в дослідженні зазначених проблем призводять до безсистемного, дезорганізуючого впливу не тільки на процес і право загалом, але й на інші сфери суспільного життя. З огляду на це, актуальність теми дисертаційного дослідження Ю.А. Голодника не викликає сумнівів.

Дисертаційне дослідження виконано відповідно до положень Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» (Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5) та межах тематики науково-дослідних робіт юридичного факультету Національного університету біоресурсів і природокористування України «Механізм державної влади в правовій державі» (номер державної реєстрації 0115U006024), де здобувачем опрацьовано питання правового регулювання житлово-комунального господарства України.

У цьому також розкривається актуальність теми дисертаційного дослідження, оскільки пріоритетні напрями розвитку держави повинні мати своє наукове обґрунтування.

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 процес адміністративно-правових засад функціонування сфери

житлово-комунального господарства в Україні, а й законодавства та правозастосовної практики окремих країн Європейського Союзу. Саме це й дозволило дисертанту вдосконалити понятійно-категоріальний апарат рецензованого дослідження, зокрема, запропонувати власне визначення понять «адміністративно-правове регулювання житлово-комунальним господарством», «адміністративна процедура», «адміністративна відповідальність у сфері порушення житлово-комунального господарства» та сформулювати пропозиції щодо внесення змін і доповнень до чинного адміністративного законодавства України та інших законодавчих актів, що регулюють відносини у сфері ЖКГ.

Мета і завдання дослідження (стор. 22–23), 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, не виходячи за межі наукової спеціальності.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків та рекомендацій, які сформульовані у дисертації. Гіпотезою дисертаційного дослідження є те, що на сучасному етапі відсутні наукові праці, у яких комплексно, з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень юридичної науки та практики публічного адміністрування визначено сутність та розкрито особливості трансформації відносин у сфері ЖКГ відповідно до концепції реформування місцевого самоврядування в Україні. 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.

За методологічну основу дослідження автором справедливо взято сукупність загальнонаукових та спеціально-правових методів наукового пізнання, застосування яких зумовлене метою, завданнями, специфікою предмета й об'єкта дослідження. Джерелами фактичного матеріалу є

результати власних досліджень дисертанта, 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. Їх отриманню передувала значна робота з аналізу нормативних актів, вітчизняних та зарубіжних наукових джерел, в яких висвітлюються питання діяльності житлово-комунальної сфери України.

Високий ступінь вірогідності та наукової обґрунтованості результатів виконаного дослідження забезпечено використанням значного обсягу літературних джерел, 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. Дійсно, рецензована наукова робота визначається тим, що у результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових концептуальних наукових положень та висновків, що характеризуються науковою новизною. З урахуванням цього, можна стверджувати, що новизна дисертаційного дослідження проявляється як у самому підході до досліджуваних питань, так і в запропонованому розв'язанні важливих наукових проблем.

У першому розділі дослідження автор розкриває поняття, зміст та структуру житлово-комунального господарства як об'єкта адміністративно-правового регулювання. Цей розділ є своєрідним фундаментом подальшого наукового осмислення дисертаційного дослідження адміністративно-правових засад функціонування сфери житлово-комунального господарства в Україні.

У цьому розділі автор зазначає, що хоча державна політика щодо розвитку житлово-комунального господарства базується на засадах розвитку ринкових відносин та відповідної інституційної інфраструктури, дерегулювання і лібералізації потенційно конкурентного ринку, адміністративно-правові методи регулювання суспільних відносин в цій сфері не втрачають своєї актуальності.

Узагальнюються наукові позиції з приводу розуміння поняття «житлово-комунальне господарство», «державне регулювання житлово-комунального господарства», автор надає власне визначення поняття «адміністративно-правове регулювання житлово-комунальним господарством». Дисертант таким чином визначає особливості адміністративно-правових відносин у сфері ЖКГ, що впливають із сутності управлінської діяльності держави та відповідають її профільній політиці, яка провадиться в зазначеній сфері.

Привертає увагу аналіз основних засобів державного впливу на ЖКГ (розробка і затвердження державних стандартів, норм і правил; формування і реалізація тарифної політики; ліцензування різноманітних видів робіт; надання дозволів; імперативність ухвалених рішень суб'єктами публічного управління).

Як засіб адміністративно-примусового характеру у сфері ЖКГ слід розглядати притягнення до адміністративної відповідальності фізичних та юридичних осіб за порушення житлово-комунального господарства (підрозділ 1.1 роботи)

Слід погодитись із авторською думкою, що житлово-комунальне господарство як об'єкт адміністративно-правового регулювання охоплює широке коло впорядкованих організаційно-правових відносин, покликаних забезпечити інтереси особи, суспільства, держави (стор. 46 роботи).

У другому розділі дисертації автор здійснює аналіз нормативно-правових актів, виявляє недоліки чинного законодавства у регулюванні відносин житлово-комунального господарства та справедливо зазначає, що

основним недоліком правового регулювання ЖКГ України є відсутність державної програми регулювання житлово-комунальним господарством. Також слід погодитися з автором, що основною причиною дефектів правового регулювання відносин у сфері житлового господарства є застарілість прийнятих ще за радянських часів актів, зміни до яких не здатні повною мірою пристосувати їх до умов дійсності сьогодення, що активно розвивається, а також відсутність комплексного та виваженого підходу законодавця до вирішення питань правового регулювання окресленої сфери (стор. 62) роботи.

Цікаво, що автор не лише аналізує нормативно-правові акти у сфері ЖКГ, але й приходить до висновку, що їх «осучаснення» має відбутися після прийняття стратегії розвитку цієї галузі та внесення відповідних змін до інших законодавчих актів. З метою удосконалення надання публічних послуг автор пропонує внести зміни до Законів України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» та «Про житлово-комунальне господарство України».

Позитивної оцінки заслуговує комплексне дослідження особливостей адміністративно-правового регулювання житлово-комунального господарства України. Йдеться про розділ 2 роботи, який складається із трьох підрозділів і присвячений дослідженню суб'єктів адміністративно-правового регулювання, адміністративним процедурам та інституту адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері житлово-комунального господарства.

На основі здійсненого дослідження діяльності системи та структури органів виконавчої влади у сфері житлово-комунального господарства в Україні, вказується, що система органів виконавчої влади у сфері житлово-комунального господарства наразі є різнорівневою та розгалуженою. Зокрема, звертається увага на недоліки в діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції України та Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, підкреслюється

низька ефективність більшості органів виконавчої влади у сфері житлово-комунального господарства України (стор. 88, 95, 97). Також пропонується низка змін щодо діяльності публічної адміністрації у сфері житлово-комунального господарства.

Дисертантом цілком слушно обґрунтовується необхідність положення статей 149, 150, 154, 212-3, 212-7 КУпАП викласти в інших редакціях, зокрема, ст. 152-1 пропонується у такій редакції: «Порушення правил паркування транспортних засобів» та включити її до Глави 10 «Адміністративні правопорушення на транспорті, в галузі шляхового господарства і зв'язку» (стор. 123, 153, 154) роботи.

У третьому розділі дослідження проаналізовано зарубіжний досвід регулювання житлово-комунального господарства. Автором встановлено три групи факторів, що впливають на процес ефективного функціонування житлово-комунального господарства: форми організації і управління житлово-комунальною сферою; приватизаційний процес у житловому та комунальному господарстві; науково-технічний прогрес. З урахуванням проаналізованих факторів, аргументації конкретних аргументів. Крім того, запропоновано для України обрати французьку модель діяльності житлово-комунального господарства.

Цінність також представляють наукові положення щодо можливості удосконалення публічного управління у сфері ЖКГ, що існують в ЄС.

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.

1. Незважаючи на те, що підрозділ 1.1 має назву «Поняття та особливості житлово-комунального господарства як об'єкта адміністративно-правового регулювання», автор розкриває поняття, ознаки та особливості адміністративно-правового регулювання починаючи лише зі сторінки 36, а до цього (сторінки 28-35) характеризує ЖКГ з економічної точки зору, занадто багато уваги приділяючи таким поняттям як «право на житло» та «право на житлову площу». Вбачається, що автору після характеристики житлово-комунального господарства необхідно було продовжити досліджувати особливості житлово-комунального господарства як об'єкта адміністративно-правового регулювання. Однак дисертант у роботі чомусь знову переходить до характеристики ЖКГ (сторінки 41-45, 51, 78).

2. Здійснений автором аналіз нормативно-правових актів (підрозділ 1.2) роботи заслуговує на увагу. Однак для більш глибокого розуміння предмета адміністративного права і сутності методу адміністративно-правового регулювання ЖКГ, дисертанту слід було б більш детально висвітлити у роботі зв'язок галузі адміністративного права з іншими, суміжними галузями права, які теж мають вагомий вплив на правове регулювання ЖКГ.

3. Як відомо, основними засобами державного впливу на відносини у сфері ЖКГ є розробка і затвердження державних стандартів, норм тощо. Утім ліцензування спеціальних видів робіт та надання дозволів є найбільш поширеними засобами державного впливу, що потребує регулювання нормами адміністративного права. Тому автору потрібно було б більш детально дослідити і розкрити їх у своїй роботі.

4. Спірною є думка дисертанта (стор. 84), що «державне управління житлово-комунальним господарством, функції управління і контролю історично встановлювались по-різному: їх виконували або одні органи або вони розділялися між різними органами виконавчої влади». Вбачається, що автору слід звернути увагу на той факт, що крім органів виконавчої влади,

вагомий вплив на ЖКГ мають органи місцевого самоврядування. Це підтверджується положеннями ст. 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до якої до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать повноваження в галузі житлово-комунального господарства, а саме: управління об'єктами житлово-комунального господарства; здійснення контролю за оплатою вартості послуг з паркування, зокрема шляхом затвердження технічних вимог до впровадженої автоматизованої системи; встановлення нормативів (норм) споживання комунальних послуг у порядку, передбаченому Кабінетом Міністрів України; здійснення відповідно до законодавства контролю за належною експлуатацією та організацією обслуговування населення підприємствами житлово-комунального господарства та інші повноваження.

5. Під час публічного захисту потребує додаткової аргументації думка автора щодо відновлення діяльності Державної житлово-комунальної інспекції, яка діяла у 2008-2011 роках (сторінки 91-92 роботи).

6. Погоджуючись із думкою дисертанта, що адміністративні процедури у сфері житлово-комунального господарства відіграють значну роль, автор на сторінках 101-106 роботи починає дослідження процедури надання субсидій в Україні. Утім автору варто було б акцентувати свою роботу саме на адміністративних процедурах, які покликані забезпечити необхідну послідовність у реалізації громадянами своїх прав і охоронюваних законом інтересів та стати дієвим засобом протидії суб'єктивізму з боку посадових осіб органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Викладені зауваження переважно мають дискусійний характер і тому суттєво не впливають на позитивну оцінку дисертаційної роботи. Вони викликані інтересом до цього дослідження, новизною та актуальністю питань, що підняті автором. Наявність таких дискусійних питань є свідченням творчого характеру роботи та спроби вирішення теоретично складних і практично важливих проблем, що мають суттєве значення для

науки адміністративного права. Розроблені в дисертації ідеї можуть бути базою для подальшого плідного теми дослідження.

Висновок щодо рецензованого дослідження. Загальний аналіз роботи свідчить про самостійність і цілісність проведеного дослідження, його актуальність і високий науковий рівень, теоретичне й практичне значення. Наукові положення, висновки та рекомендації, сформульовані в роботі, достатньо повно викладені в опублікованих дисертантом наукових працях. Дисертацію оформлено відповідно до вимог встановлених МОН України.

На підставі викладеного можна зробити висновок, що дисертація «Адміністративно-правові засади функціонування сфери житлово-комунального господарства в Україні» є самостійним, цілісним, завершеним, комплексним науковим дослідженням, яке містить нові теоретичні положення та висновки, наукові узагальнення щодо досліджуваного предмета та практичні рекомендації, які в сукупності розв’язують конкретне наукове завдання, що має суттєве значення для науки адміністративного права. Отже, дисертація відповідає вимогам, закріпленим у Порядку присудження наукових ступенів, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 р. № 567 (зі змінами), які висуваються до кандидатських дисертацій, а її автор – Голодник Юрій Андрійович – на основі публічного захисту заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07. – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

доктор юридичних наук, доцент,
заслужений юрист України,
професор кафедри цивільного
права та процесу
Тернопільського національного
економічного університету



В.І. Теремецький