

АНОТАЦІЯ

Скляренко І.В. Особливості розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». – Центральноукраїнський державний педагогічний університет імені Володимира Винниченка, Кропивницький, 2021.

У дисертації на підставі комплексного аналізу сучасних наукових вітчизняних і зарубіжних розробок, національної та зарубіжної нормативно-правової бази здійснено теоретичне дослідження актуальних питань розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю, за результатами якого сформовано науково обґрунтовані та аргументовані висновки, пропозиції та рекомендації щодо вирішення наявних теоретичних та практичних питань та вдосконалення чинного законодавства у цій сфері.

Визначено поняття комунальної власності як виду публічного майна (власності), що належить територіальній громаді (жителям міст, сіл, селищ) та використовується з метою забезпечення або сприяння реалізації публічних суб'єктивних прав фізичних та юридичних осіб та передбачених законом повноважень органів місцевого самоврядування. Звернено увагу на особливий характер суб'єкта комунальної власності, що обумовлює особливий характер даної категорії.

Виокремлено ознаки комунальної власності з їх розподілом на загальні (що притаманні їй як виду публічного майна) та особливі (що безпосередньо характеризують дану категорію). Запропоновано авторську класифікацію видів за об'єктами: рухоме майно; нерухоме майно; фінансові ресурси; природні ресурси; а також за ступенем їх публічного значення: локального, місцевого, регіонального.

Проаналізовано законодавчі нормативно-правові акти, що містять загальні аспекти адміністративно-правового регулювання комунальної

власності та локальні нормативно-правові акти, що прийняті органами місцевого самоврядування для реалізації своїх повноважень в межах законів України.

Сформовано авторське бачення категорії «управління комунальною власністю» крізь призму адміністративно-процесуальної доктрини та визначено її як вид публічного управління, що полягає у діяльності уповноважених суб'єктів права комунальної власності щодо реалізації повноважень, пов'язаних із володінням, користуванням і розпорядженням об'єктами права комунальної власності в інтересах жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Виокремлено ознаки даної категорії як предмету публічно-правових спорів, до яких віднесено такі: є певним процесом, управлінською діяльністю, що виражається у різноманітних формах; суб'єктом такого управління є органи місцевого самоврядування та уповноважені ними суб'єкти; основною метою є задоволення публічних потреб та інтересів жителів відповідної громади; регулюється як нормами публічного, так і приватного права.

Запропоновано класифікацію форм управління комунальною власністю за такими критеріями: за суб'єктом – ті, що здійснюються територіальною громадою, відповідним органом місцевого самоврядування чи його виконавчим органом; органом державної влади на підставі делегованих йому повноважень; комунальними підприємствами, установами, організаціями; підприємствами, установами, організаціями інших форм власності (державної, приватної, змішаної); за ступенем впливу – безпосередньо чи опосередковано; за формою акту – шляхом видання нормативного або адміністративного (індивідуального) акту; за різновидом акту – шляхом видання рішення, наказу, розпорядження, вказівки, подання, укладення адміністративного договору, тощо; за характером об'єктів – невизначене коло об'єктів; індивідуально визначений об'єкт; за характером впливу – майновий та немайновий; за ступенем публічного значення об'єктів – локального, місцевого та регіонального характеру.

Наголошено на необхідності чіткого доктринального та нормативного розмежування предметної юрисдикції судів щодо розгляду юридичних конфліктів між суб'єктами публічної адміністрації місцевого рівня та приватними особами у сфері управління комунальною власністю та їх віднесенні до юрисдикції адміністративних судів.

Проаналізовано сучасні доктринальні підходи вітчизняних вчених до сутності поняття «публічно-правовий спір», його нормативно-правове вираження, зокрема звернено увагу на можливість досудового врегулювання спору та виокремлено широке (спір як такий) та вузьке (адміністративна справа згідно з КАС України) значення даної категорії.

Визначено, що ознаками публічно-правового спору, які характеризують дану правову категорію, з урахуванням специфіки управління комунальною власністю як його предмету є такі: виникає з публічно-правових відносин; наявний суб'єкт владних повноважень як одна із сторін, яка здійснює публічно-владні управлінські функції; предметом спору є рішення, дії, бездіяльність суб'єктів владних повноважень в процесі управління комунальною власністю; публічний (місцевий) інтерес; розглядається у певній процесуальній формі (в порядку адміністративного судочинства).

Запропоновано різні критерії класифікації публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю, що мають адміністративно-процесуальний характер: за складністю - звичайні спори та спори незначної складності (малозначні спори); за порядком вирішення - в загальному чи спрощеному позовному провадженні. Так само, вказано на можливість класифікації таких спорів за суб'єктним (особливості приватного суб'єкта) чи предметним складом - спори щодо оскарження рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності; між суб'єктами публічної адміністрації з приводу здійснення їх повноважень у сфері управління комунальною власністю; з приводу адміністративних договорів, пов'язаних з управлінням комунальною власністю; про вилучення або примусове відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності.

Запропоновано авторське визначення органу місцевого самоврядування як суб'єкта публічної адміністрації (суб'єкт владних повноважень), сформованого безпосередньо жителями певної адміністративної одиниці шляхом виборів чи їх представниками, що утримується за рахунок коштів місцевого бюджету і складається з депутатів місцевої ради та службових (посадових) осіб, створений для виконання завдань і функцій місцевого самоврядування та здійснення повноважень власника комунального майна відповідно до чинного законодавства. Також визначено його особливості як учасника публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю а саме: самостійний суб'єкт (орган) публічної адміністрації; реалізовує свої повноваження у певній адміністративно-територіальній одиниці; більшість рішень приймаються колегіально; фінансування діяльності здійснюється з відповідних місцевих бюджетів; є суб'єктом комунальної власності.

Виокремлено фактичні та правові підстави участі відповідних суб'єктів у розгляді публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю. Фактичними підставами участі зазначено будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів публічної адміністрації та рішення суду, яким відкрито провадження з приводу такого спору. Правовими підставами участі визначено норми права, що регулюють таку участь.

Зазначено, що учасники публічно-правового спору сфері управління комунальною власністю можуть брати участь у розгляді такого спору у формі: позивача, відповідача, третіх осіб, свідка, скаржника (заявника) в апеляційному та касаційному провадженнях, а також у справах про перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами.

Запропоновано наступну стадійність розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю: розгляд справи у суді першої інстанції, що включає в себе відкриття провадження у справі; підготовче провадження у справі; розгляд справи по суті із винесенням кінцевого судового рішення; та оскарження рішення у справі в порядку апеляційного,

касаційного провадження та у порядку перегляду рішення у справі за нововиявленими або виключними обставинами, що включає в себе прийняття відповідним судом скарги або заяви про перегляд рішення; підготовчі дії; розгляд скарги або заяви про перегляд рішення по суті.

Зазначено, що розгляд адміністративним судом першої інстанції публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю має чітку регламентацію та має на меті встановити дійсні обставини спору та релевантне нормативне регулювання спірних правовідносин та як наслідок здійснити дієвий захист порушених як особистих прав та інтересів позивача у даній сфері управління комунальною власністю.

Констатовано, що інститут перегляду (оскарження) судового рішення в справі за публічно-правовим спором у сфері управління комунальною власністю забезпечує реальний захист прав учасників справи, оскільки його метою є мінімізація судових помилок як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру. Виокремлено чотири форми перегляду (оскарження) судового рішення: апеляційне та касаційне оскарження, перегляд за нововиявленими та виключними обставинами.

З'ясовано на прикладі США, Франції, Німеччини, Китаю та Киргизстану, що процедура розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю має різноманітний характер та рівень правового регулювання залежно політико-правових, економічних особливостей певної країни. Визначено переваги та недоліки розгляду таких спорів загальним, спеціалізованим судом чи квазісудовим органом. Зазначено, що національна правова систем повинна запозичувати окремі позитивні аспекти та враховувати як позитивний так і негативний досвід адміністративного судового чи квазісудового розгляду публічно-правових спорів в інших країнах.

Сформульовано пропозиції та рекомендації щодо розвитку наукових підходів та нормативно-правового регулювання розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю. Зокрема, необхідно

уніфікувати правове регулювання управління комунальною власністю, закріпити предметну юрисдикцію публічно-правових спорів у даній сфері за адміністративними судами, визначитися із правовим статусом жителя громади як учасника публічно-правового спору та його правом на судовий захист, ввести в законодавчий обіг поняття «місцевий інтерес», забезпечити дійсну єдність судової практики Верховного Суду, удосконалити механізм публічної відповідальності суб'єктів управління комунальною власністю за прийнятими рішеннями у даній сфері, удосконалити правове регулювання застосування засобів телекомунікаційного зв'язку в адміністративному судочинстві.

Ключові слова: адміністративне судочинство, комунальна власність, місцеве самоврядування, місцевий інтерес, публічно-правовий спір, територіальна громада, управління комунальною власністю

SUMMARY

Skliarenko I.V. Features of consideration of public law disputes in the field of communal property management – *Qualifying scientific work as a manuscript.*

The dissertation for obtaining the academic degree of candidate of juridical sciences in specialty 12.00.07 – administrative law and process; finance law; information law. –Volodymyr Vynnychenko Central Ukrainian State Pedagogical University, Kropyvnytskyi, 2021.

In the thesis on the basis of the complex analysis of modern scientific domestic and foreign developments, national and foreign normative-legal base the theoretical research of actual questions of consideration of public-legal disputes in the field of management of communal property is carried out. solving existing theoretical and practical issues and improving current legislation in this area.

The concept of communal property has been defined as a type of public property (property) belonging to the territorial community (residents of cities, villages, settlements) and used to ensure or promote the implementation of public

subjective rights of individuals and legal entities and statutory powers of local governments. Attention has been paid to the special nature of the subject of communal property, which determines the special nature of this category.

The features of communal property with their division into general (which are inherent in it as a type of public property) and special (which directly characterize this category) have been singled out. The author's classification of species by objects has been offered: movable property; Real Estate; financial resources; natural resources; as well as the degree of their public importance: local, local, regional.

Legislative normative-legal acts containing general aspects of administrative-legal regulation of communal property and local normative-legal acts adopted by local self-government bodies for realization of their powers within the laws of Ukraine have been analyzed.

The author's vision of the category "management of communal property" through the prism of administrative-procedural doctrine has been formed and defined as a type of public administration, which consists in the activities of authorized subjects of communal property to exercise powers related to possession, use and disposal of objects communal property rights in the interests of residents of the relevant administrative-territorial unit. The features of this category as a subject of public law disputes are singled out, which include the following: is a certain process, managerial activity, which was expressed in various forms; the subject of such management is local self-government bodies and the subjects authorized by them; the main goal is to meet the public needs and interests of the residents of the community; governed by both public and private law.

The classification of forms of communal property management according to the following criteria is offered: by subject - those carried out by the territorial community, the relevant local government body or its executive body; a body of state power on the basis of the powers delegated to it; utilities, institutions, organizations; enterprises, institutions, organizations of other forms of ownership (public, private, mixed); by the degree of influence - directly or indirectly; in the form of an act - by issuing a normative or administrative (individual) act; by type of

act - by issuing a decision, order, instruction, instruction, submission, conclusion of an administrative agreement, etc .; by the nature of objects - an indefinite range of objects; individually defined object; by the nature of the impact - property and non-property; according to the degree of public importance of objects - local, local and regional.

Emphasis has been placed on the need for a clear doctrinal and normative delimitation of the subject jurisdiction of courts regarding the consideration of legal conflicts between local public administration entities and individuals in the field of communal property management and their attribution to the jurisdiction of administrative courts.

Modern doctrinal approaches of domestic scholars to the essence of the concept of "public-law dispute", its normative-legal expression have been analyzed, in particular attention is paid to the possibility of pre-trial settlement of the dispute and wide (dispute as such) and narrow (administrative case according to CAP of Ukraine) categories.

There has been determined that the features of a public-law dispute that characterize this legal category, taking into account the specifics of the management of communal property as its subject are as follows: arises from public-law relations; the existing subject of power as one of the parties, which performs public authority management functions; the subject of the dispute are decisions, actions, inaction of the subjects of power in the process of managing communal property; public (local) interest; considered in a certain procedural form (in the order of administrative proceedings).

Various criteria for the classification of public-law disputes in the field of communal property management are proposed, which have an administrative-procedural character: in terms of complexity - ordinary disputes and disputes of insignificant complexity (minor disputes); in the order of the decision - in the general or simplified claim proceedings. Similarly, the possibility of classifying such disputes by subject (features of a private entity) or subject composition is indicated - disputes concerning appeals against decisions (normative legal acts or individual

acts), actions or omissions; between the subjects of public administration regarding the exercise of their powers in the field of communal property management; concerning administrative agreements related to the management of communal property; on confiscation or forced alienation of property for public needs or for reasons of public necessity.

The author's definition of a local self-government body as a subject of public administration (subject of power), formed directly by residents of a certain administrative unit through elections or their representatives, proposed at the expense of the local budget and consisting of local council deputies and officials (officials) persons created to perform the tasks and functions of local self-government and exercise the powers of the owner of communal property in accordance with applicable law. There also has been identified its features as a participant in public law disputes in the field of communal property management, namely: an independent subject (body) of public administration; exercises its powers in a certain administrative-territorial unit; most decisions are made collectively; activities are financed from the relevant local budgets; is a subject of communal property.

The factual and legal grounds for the participation of relevant entities in the consideration of public law disputes in the field of communal property management are highlighted. The factual grounds for participation indicate any decisions, actions or omissions of public administration entities and court decisions to which proceedings have been instituted in connection with such a dispute. The legal grounds for participation determine the rules of law governing such participation.

There has been noted that participants in a public law dispute in the field of communal property management may participate in the consideration of such a dispute in the form of: plaintiff, defendant, third parties, witness, complainant (applicant) in appeal and cassation proceedings, as well as in cases of review of court decisions. newly discovered or exceptional circumstances.

The following stage of consideration of public-law disputes in the field of communal property management is offered: consideration of the case in the court of

first instance, which includes the opening of proceedings in the case; preparatory proceedings in the case; consideration of the case on the merits with the issuance of a final court decision; and appealing the decision in the case in the order of appellate, cassation proceedings and in the order of review of the decision in the case on newly discovered or exceptional circumstances, which includes the adoption of the relevant court complaint or application for review of the decision; preparatory actions; consideration of the complaint or application for review of the decision on the merits.

There has been noted that the consideration of the administrative court of first instance of public disputes in the field of communal property management has a clear regulation and aims to establish the actual circumstances of the dispute and relevant regulation of disputes and as a result to effectively protect the violated personal rights and interests of the plaintiff. communal property management.

There has been stated that the institution of review (appeal) of a court decision in a case of public law dispute in the field of communal property management provides real protection of the rights of participants in the case, as its purpose is to minimize judicial errors of both objective and subjective nature. There are four forms of review (appeal) of a court decision: appeal and cassation appeal, review of newly discovered and exceptional circumstances.

There has been found on the example of the USA, France, Germany, China and Kyrgyzstan that the procedure of public law disputes in the field of communal property management has a different nature and level of legal regulation depending on the political, legal and economic characteristics of a country. The advantages and disadvantages of consideration of such disputes by a general, specialized court or quasi-judicial body have been determined. There has been noted that the national legal system should borrow some positive aspects and take into account both positive and negative experience of administrative judicial or quasi-judicial consideration of public law disputes in other countries.

Proposals and recommendations for the development of scientific approaches and regulatory regulation of public law disputes in the field of communal property management have been formulated. In particular, it is necessary to unify the legal

regulation of communal property management, to consolidate the subject jurisdiction of public law disputes in this area by administrative courts, to determine the legal status of a community resident as a participant in public law dispute and his right to judicial protection. interest, to ensure the true unity of judicial practice of the Supreme Court, to improve the mechanism of public liability of municipal property entities for their decisions in this area, to improve the legal regulation of the use of telecommunications in administrative proceedings.

Key words: administrative proceedings, communal property, local self-government, local interest, public law dispute, territorial community, communal property management

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ,

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Склярєнко І.В. Підстави участі органів місцевого самоврядування у розгляді публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю. *Наукові записки. Серія: Право.* Випуск 5. 2018. С. 131-135.
2. Склярєнко І. Поняття, ознаки та види комунальної власності як виду публічного майна. *Актуальні проблеми правознавства.* 2019. Вип. 2. С. 77-82.
3. Склярєнко І.В., Соболю Є.Ю. Публічно-правові спори у сфері управління комунальною власністю, пов'язані із захистом прав осіб з інвалідністю. *Наукові записки. Серія: Право.* 2019. Випуск 6. Спецвипуск. С. 33-37.
4. Склярєнко І.В. Поняття та ознаки органу місцевого самоврядування як учасника публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю. *Наукові записки. Серія : Право.* 2019. Вип. 7. С. 117-122.
5. Склярєнко І.В., Соболю Є.Ю. Особливості управління комунальною власністю як предмету публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю. *Юридичний науковий електронний журнал.* № 3. 2020. С. 265-269.
6. Skliarenko I. Public legal disputes in communal property management: essence and administrative-procedural features. *European Reforms Bulletin.* 4/2020. Luxembourg. 2020. pp. 108-114.
7. Skliarenko I. Procedural features of commence administrative proceedings in the field of communal property management in Ukraine. *Public Administration and Law Review.* Issue 1 (5). Tallinn. 2021. pp. 116-126.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Склярєнко І.В. Особливості процесуального правонаступництва органів місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві. *Актуальні проблеми національного законодавства: збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції з міжнародною участю, м. Кропивницький, 8 листопада 2018 року.* Кропивницький: ПОЛІМЕД-Сервіс, 2018. С. 115-118.

9. Склярєнко І. Особливості комунальної власності як форми власності в Україні. *Український правовий вимір: пошук відповідей на глобальні міжнародні виклики* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Дніпро, 17 травня 2019 р.). Дніпро : Університет митної справи та фінансів, 2019. С. 25-26.

10. Склярєнко І.В. Публічно-правовий спір в широкому та вузькому значеннях за Кодексом адміністративного судочинства. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права: збірник матеріалів VI Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Кременчук, 05-06 грудня 2020 року). Кременчук: Видавець ПП Щербатих О.В., 2020. С. 66-67.

11. Склярєнко І.В. Розмежування предметної юрисдикції судів щодо земельних спорів у сфері управління комунальною власністю. *Науковий потенціал та перспективи розвитку юридичної науки* : тези доповідей міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 27–28 березня 2020 року / За заг. ред. Т.О. Коломoeць. Запоріжжя: ЗНУ, 2020. С. 70-74.

12. Склярєнко І.В. Адміністративне судочинство як спосіб захисту публічного (муніципального) інтересу в публічно-правових спорах у сфері управління комунальною власністю. Правові засади діяльності правоохоронних органів: збірник матеріалів збірник наукових статей, тез доповідей та повідомлень за матеріалами VII Міжнародної науково-практичної конференції (10-11 грудня 2020 року, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, м. Харків). Серія «Сектор безпеки України». Вип. 36. Харків: Друкарня Мадрид. 2020. С. 88-89.

13. Скляренко І. Публічно-правові спори у сфері управління комунальною власністю: питання відповідальності суб'єктів публічної адміністрації. *Актуальні питання розвитку юридичної науки та практики: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (21 травня 2021 року)* у 2 т. К., 2021. Т. 2. С. 328-330.