

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора Шатрави Сергія Олександровича на дисертацію Скляренка Ігоря Васильовича «Особливості розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю», подану на здобуття освітньо-наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 Право за спеціалізацією 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дослідження. Сьогодні Україна перебуває на шляху кардинальних змін у більшості сфер державного та суспільного життя, в тому числі сфері судочинства та місцевого самоврядування. Закріплення в Конституції України незворотності європейського та євроатлантичного курсу України вимагає переосмислення змісту та сутності багатьох правових інститутів, в тому числі й тих, що врегульовані нормами адміністративно-процесуального права.

Дисертація Скляренка І.В. присвячена актуальним питанням розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю. Перш за все, необхідність дослідження даних питань обумовлена проведеною в Україні в останні роки реформою місцевого самоврядування, внаслідок якої територіальні громади стали важливою складовою механізму забезпечення реалізації громадянами їх прав та свобод. Зазначене призвело до більш активної діяльності органів місцевого самоврядування у сфері управління комунальною власністю та збільшення ризику виникнення юридичних конфліктів.

Так само, реформа процесуального законодавства 2017 року внесла свої корективи в процедуру розгляду юридичних спорів в тому числі й публічно-правових спорів, що вимагає їх додаткового дослідження.

Поряд з цим, комплексне дослідження, присвячене питанню особливостей розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю відсутнє, з огляду на це дисертація Скляренка І.В. є затребуваною як з позиції правової науки, так і з позиції правозастосовної діяльності, спрямованої на

удосконалення нормативно-правової бази. Аспірант у своєму дослідженні обрав низку актуальних питань розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю, дослідив його понятійно-категоріальний апарат, узагальнив досвід зарубіжних країн. Зазначене дозволяє зробити висновок про актуальність дослідження, доцільність і своєчасність його проведення.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дослідження проведено в межах Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженої Указом Президента України від 12.01.2015 року № 5/2015; Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки, затвердженої Указом Президента України від 20.05.2015 року № 276/2015, Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22.09.2016 року № 688-р, Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016-2020 роки, затверджених Національною академією правових наук України 03.03.2016 року та у межах науково-дослідної роботи Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка «Концептуально-методологічні засади правового регулювання процесу європейської інтеграції України» (державний реєстраційний номер 20 0116 U 006126). Тема дисертації затверджена Вченою радою Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка (протокол № 2 від 24.09.2018 року).

Обґрунтованість і достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Обґрунтованість та достовірність одержаних Скляренком І.В. наукових результатів підтверджується теоретичною, емпіричною та методологічною базою дослідження, критичним аналізом та узагальненням праць вітчизняних та зарубіжних вчених, комплексним аналізом вітчизняного та зарубіжного законодавства, правозастосовної практики українських судів щодо розгляду публічно-правових спорів у сфері управління

комунальною власністю, достатньою географією та кількістю напрямів апробації отриманих результатів на науково-практичних конференціях.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають під час розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю. Предметом дослідження є особливості розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю.

Так, застосування аспірантом різноманітних методів наукового пізнання (загальні, філософські, загальнонаукові, конкретно-наукові, спеціальні методи) дозволило здійснити логічну побудову структури дисертації, послідовно виявити та науково обґрунтовано вирішити комплекс теоретичних та практичних проблем, пов'язаних як із поглибленням наукових знань про розгляд публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю, так із застосування релевантних правових норм на практиці.

Теоретичною основою під час дослідження слугували наукові праці низки вчених-правознавців, таких як: В.Б. Авер'янов, В.М. Бевзенко, С.В. Бакуліна, О.В. Батанов, Н.Я. Борсук, В.В. Галунько, М.М. Глуховея, О.В. Джафарова, Е.Ф. Демський, А.І. Єлістратов, О.О. Кравчук, І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда, М.Л. Миговський, Р.В. Миронюк, І.В. Паламарчук, О.М. Пасенюк, В.М. Пищида, Є.Ю. Соболев, Т.О. Тимошенко, Н.Є. Хлібороб, С.О. Шатрава, Р.В. Щавінський та інші. Окремо слід вказати, що аспірантом було враховано міжгалузевий характер та дисциплінарні зв'язки об'єкту дослідження та в аспекті досліджуваних питань проаналізовано праці вчених у галузі соціології та державного управління, що лише посилює обґрунтованість та повноту викладених аспірантом наукових результатів дослідження.

Також слід звернути увагу на наявність у автора критичного характеру до опрацювання джерельної бази дослідження, якому притаманний глибокий аналіз, високий рівень аргументації у науковій полеміці з іншими науковцями, що

свідчить про зрілість аспіранта як науковця, його обізнаність з наявними у науці досягненнями та проблемами.

В процесі обґрунтування отриманих наукових результатів, аспірантом застосовувалися положення таких нормативно-правових актів як Конституція України, міжнародні нормативно-правові акти, нормативно-правові акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які визначають правові засади адміністративно-процесуального розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю, а також законодавство зарубіжних країн з даного питання.

Емпіричну основу дисертації становлять матеріали юридичної (судової) практики (судові рішення національних судів, зокрема Верховного Суду, пов'язані з темою дисертації), судова статистика, політико-правова публіцистика (новини, пов'язані із темою дисертації), та довідкові видання (словники, збірники законодавства), що також позитивно вплинуло на рівень наукової аргументації аспіранта. Автор глибоко аналізує правозастосовну практику судів загальної та конституційної юрисдикції, надає їм науково обґрунтовану оцінку в межах мети та завдання дисертації.

Цінність роботи також полягає в сформульованих аспірантом на основі глибокого аналізу теоретичної, нормативної та правозастосовної бази обґрунтованих пропозиціях щодо вирішення актуальних проблем розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю.

Зважаючи на викладене, можна констатувати, що достовірність отриманих Скляренком І.В. висновків та обґрунтованість пропозицій та рекомендацій обумовлені належним методологічним підходом, достатнім та глибоким використанням та аналізом теоретичних, емпіричних та нормативно-правових джерел. Кількість та якість використаних аспірантом джерел забезпечує достатній рівень достовірності та обґрунтованості дисертації, що також дозволила

сформувати низку пропозицій та рекомендацій щодо вирішення як теоретичних так і практичних проблемних питань в процесі розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю.

Наукова новизна отриманих дисертантом результатів. Структура роботи, перелік і зміст розглянутих у дисертації Скляренка І.В. питань свідчать про новизну одержаних результатів. Дисертація Скляренка І.В. є однією з перших у вітчизняній науці працею, в якій комплексно розкрито питання правової природи та особливостей розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю.

Оцінюючи новизну одержаних аспірантом результатів, слід вказати, що аспірантом вперше виокремлено ознаки управління комунальною власністю як об'єкта адміністративно-правового регулювання, з'ясовано ознаки, які притаманні саме публічно-правовому спору у сфері управління комунальною власністю, класифіковано публічно-правові спори у сфері управління комунальною власністю за такими критеріями як складність, порядок вирішення, предмет, суб'єкт звернення.

Заслуговує на увагу сформульоване авторське бачення категорії «комунальна власність» як складової частини публічного майна головним призначенням якого є забезпечення реалізації публічних інтересів жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці (с. 37).

Слушною є здійснена аспірантом класифікація об'єктів комунальної власності за ступенем їх значення, шляхом їх диференціювання на об'єкти локального, місцевого та регіонального значення (с. 40-41).

Заслуговують на увагу висновки щодо виокремлення публічно-правового спору у широкому значенні як публічно-правового спору, що виник у публічно-правових відносинах та пов'язаний із застосуванням, тлумаченням публічно-правових норм, однієї із сторін якого є суб'єкт владних повноважень та у вузькому розуміннях як адміністративної справи згідно з КАС України (с. 79).

Науковою новизною відзначається авторське бачення поняття «публічно-владні управлінські функції» як певних напрямків діяльності суб'єкта владних повноважень та основної ознаки публічно-правового характеру спору (с. 89).

Заслуговують на увагу науково обґрунтовані теоретичні підходи автора до визначення змісту таких категорій як «публічне майно», «комунальна власність», «форми управління комунальною власністю» та їх класифікації, «місцевий інтерес», «перегляд справи за нововиявленими та виключними підставами» (с. 31-34, 37, 59-61, 93, 194-195).

Слушними є висновок автора про доцільність віднесення спорів, пов'язаних з володінням, користуванням та розпорядженням комунальним майном до предметної юрисдикції саме адміністративних судів та пропозиції щодо їх нормативного закріплення за предметною юрисдикцією адміністративних судів шляхом внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», та прийняття кодифікованого нормативного акту, який би регулював питання управління комунальною власністю, а також зміни сутності правозастовчої практики Великої Палати Верховного Суду (с. 220-221).

Належним чином аспірант обґрунтував та визначив процесуальні особливості апеляційного перегляду та касаційного оскарження рішень судів у публічно-правових спорах у сфері управління комунальною власністю.

Також слушними є висновки, зроблені дисертантом під час аналізу зарубіжного досвіду правової регламентації порядку розгляду публічно-правового спору у сфері управління комунальною власністю.

З огляду на зазначене, слушними є пропозиції автора щодо уніфікації правового регулювання управління комунальною власністю, визначення правового статусу жителя громади як учасника публічно-правового спору, удосконалення механізму публічної відповідальності суб'єктів управління комунальною власністю за прийняті ними рішення у даній сфері та застосування засобів телекомунікаційного зв'язку в адміністративному судочинстві.

Повнота викладу наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих в дисертації, опублікованих в наукових працях. Основні теоретичні положення та результати дисертації висвітлено у семи наукових статтях, п'ять з яких опубліковані у фахових виданнях України, дві – в періодичному науковому виданні держави, яка входить до Організації економічного співробітництва й розвитку та до Європейського Союзу, а також апробовано у шести тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Аналіз опублікованих аспірантом наукових статей та тез доповідей на науково-практичних конференціях дозволяє дійти висновку про належну повноту викладу наукових положень, висновків і рекомендацій.

Питання академічної доброчесності. У дисертації Скляренка І.В. та опублікованих ним наукових працях для апробації результатів дисертації порушення правил академічної доброчесності не виявлено.

Основні положення та зміст наукового дослідження. Структура дисертаційного дослідження обумовлена його метою та завданням, об'єктом та предметом. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що складаються з восьми підрозділів, висновку та списку використаних джерел та додатків.

У вступі аспірант обґрунтовує актуальність обраної теми дослідження, визначає зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, розкриває мету, завдання дослідження, вказує на наукову новизну та практичне значення, апробацію матеріалів дисертації та описує структуру та обсяг дисертації.

У першому розділі дисертації «Публічно-правові спори у сфері управління комунальною власністю як складова предметної юрисдикції адміністративних судів» аспірантом розкрито понятійно-категоріальний апарат, що застосовується при дослідженні розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю. З'ясовано правову природу та ознаки таких категорій як «публічне майно», «комунальна власність», «управління комунальною власністю», «форми управління комунальною власністю», «публічно-правовий

спір», «публічно-правовий спір у сфері управління комунальною власністю», «публічно-владні управлінські функції», «місцевий інтерес».

Аспірант логічно та послідовно розглядає характерні особливості даних категорій, аргументовано підходить до з'ясування їх характеристик крізь призму мети та завдань дисертації.

Слушними є висновки автора щодо ознак публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю, що найбільш коректно відображають їх правову природу. Також цікавим та належно обґрунтованим є віднесення автором до ознак даних спорів наявності у спірних правовідносинах місцевого (публічного) інтересу (с. 91).

Значну увагу аспірант приділив класифікації публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю, застосувавши різноманітні критерії та навівши конкретні приклади їх застосування.

Заслуговують на увагу аргументовані, з посиланнями на теоретичні та емпіричні джерела, висновки автора щодо необхідності віднесення публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю до предметної юрисдикції адміністративних судів (с. 71-73).

У другому розділі «Процесуально-правова специфіка виникнення та розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю» автор досліджує зміст процедури розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю, визначає підстави та форми участі суб'єктів таких спорів при їх розгляді адміністративними судами.

Заслуговує на схвалення надана аспірантом науково обґрунтована адміністративно-процесуальна характеристика органу місцевого самоврядування як учасника публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю. Автор виокремив ті сутнісні ознаки органу місцевого самоврядування, які мають значення при розгляді публічно-правових спорів адміністративним судом та для визначення підстав та форм його участі у їх розгляді.

Слушним є поділ аспірантом підстав участі суб'єктів публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю у розгляді даних спорів на фактичні та правові. Окремо автор цілком виправдано вказує на наявність рішення суду, яким відкрито провадження з приводу такого спору, як фактичну підставу участі (с. 115). Також, твердження аспіранта про те, що фактичною підставою участі фізичних та юридичних осіб є будь-яке рішення, дія чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, що потенційно, а не гарантовано, могло призвести до порушення їх прав, має високу наукову цінність та вносить свій вклад у доктрину адміністративно-процесуальної науки (с. 117).

Також автор досить ґрунтовно розкрив форми участі суб'єктів публічно-правових спорів у даній сфері, розглянувши всі їх можливі варіанти та окресливши наявні проблемні питання.

Цікавою та належним чином обґрунтованою є запропонована класифікація публічного правонаступництва за суб'єктом місцевого самоврядування, організаційно-структурним критерієм, обсягом та правовими підставами (с. 129-130).

Автор досить детально та різнобічно розкриває зміст та сутність кожної стадії розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю. Так, заслуговує на схвалення детальне дослідження аспірантом стадії відкриття провадження у справі, де розкрита значна кількість проблемних питань, з якими зіштовхується суд на цій стадії, та у свою чергу запропоновано шляхи їх вирішення.

Заслуговує на увагу позиція автора щодо недоцільності застосування інституту врегулювання спору за участю судді в адміністративному процесі у спорах у сфері управління комунальною власністю (с. 153).

Заслуговує на схвалення виокремлення автором ролі Верховного Суду у формуванні правозастосовної практики у публічно-правових спорах у сфері управління комунальною власністю, з висвітленням як позитивних (спрощення та

економія процесуального часу) та негативних (суперечлива та швидкомінлива судова практика) аспектів діяльності Верховного Суду.

Позитивним аспектом дисертації є належне та обґрунтоване дослідження аспірантом процесуальних особливостей процедур перегляду судового рішення у сфері управління комунальною власністю – апеляційного, касаційного оскарження та перегляду справи за нововиявленими та виключними обставинами.

Заслуговує на увагу проведений аспірантом аналіз зарубіжного досвіду розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю. Заслуговує на схвалення те, що Скляренко І.В. обрав для аналізу країни з різним правовим регулюванням об'єкту дослідження, що сприяло більш ґрунтовному та повному аналізу їх досвіду та дозволило виокремити позитивні та негативні аспекти різних форм розгляду таких спорів.

Автор в окремому підрозділі комплексно сформулював власні пропозиції та рекомендації щодо удосконалення окремих теоретичних та практичних аспектів розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю. Зокрема, Скляренко І.В. з високим рівнем аргументації висловив пропозиції щодо удосконалення правового регулювання управління комунальною власністю, закріплення предметної юрисдикції публічно-правових спорів у даній сфері за адміністративними судами, правового статусу жителя громади як учасника публічно-правового спору, правового регулювання поняття «місцевий інтерес», забезпечення єдності судової практики Верховного Суду, удосконалення механізму публічної відповідальності суб'єктів управління комунальною власністю та правового регулювання застосування засобів телекомунікаційного зв'язку в адміністративному судочинстві.

Висновки дисертації Скляренка І.В. є досить обґрунтованими та мають високий рівень аргументації та достовірності. Окрім розглянутих положень, висновків та пропозицій, дисертація Скляренка І.В. має й інші, що також свідчать про високу наукову та практичну цінність даної роботи.

Зауваження щодо змісту дисертації. Відзначаючи актуальність проведеного аспірантом дослідження, його наукову новизну, високу теоретичну та практичну значущість слід зазначити, що дисертація Скляренка І.В. містить ряд положень, які носять дискусійний характер та потребують додаткової аргументації.

1. Автор на с. 135 під час виокремлення стадій розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю – розгляд у суді першої інстанції та перегляд судового рішення свідомо упускає з поля зору стадію виконання судового рішення, хоч і визнає її важливість. Однак, на нашу думку, у межах цієї роботи було б цілком доцільно розглянути окремі аспекти виконання судового рішення після вирішення публічно-правового спору у сфері управління комунальною власністю та значущість дисертації від цього лише б покращилась.

2. Дещо спірним є твердження аспіранта на с. 139 щодо необхідності закріплення предметної юрисдикції публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю за місцевими загальними судами як адміністративними, а не окружними адміністративними, оскільки потребує більш конкретизованого та цілісного аналізу даних судової статистики щодо завантаженості даних судів.

3. Аспірант на с. 129 досить повно та всебічно висвітлює теоретичні аспекти публічного правонаступництва органів місцевого самоврядування, визначає його класифікацію. При цьому, було б доцільно більш детально зупинитися і на його практичних аспектах, пов'язаних в тому числі з процесом об'єднання територіальних громад, що відбувався в останні роки в Україні.

4. Дискусійною є позиція автора с. 154 щодо доцільності застосування процедури врегулювання спору за участю судді у справах за адміністративними позовами про примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності, що потребує більш детального роз'яснення під час публічного захисту дисертації.

5. У дисертації розглянуто досвід правового регулювання розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю таких країн як США, Франція, Німеччина, Китай, Киргизстан. Відзначаючи ґрунтовний аналіз досвіду даних країн у цьому питанні, все ж таки необхідно було розглянути більшу кількість країн, від чого зміст дисертації лише покращився б.

Поряд з цим, вказані зауваження та рекомендації стосується окремих дискусійних питань та не зменшують високої наукової та практичної цінності дисертації в цілому і не впливають на загальну оцінку роботи.

Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам. Тема дисертації Скляренка І.В. є актуальною, сформульовані автором висновки є достатньо аргументованими, мають наукову новизну, теоретичну та практичну цінність та мають значення для адміністративно-процесуальної науки та правозастосовної практики. Викладені в дисертації рекомендації та пропозиції щодо теоретичних та практичних питань характеризується високим рівнем теоретичної та практичної обґрунтованості.

Дисертація Скляренка І.В. містить посилання на відповідні джерела інформації при використанні ідей, розробок, тверджень, відомостей інших дослідників. Аспірантом дотримано вимог законодавства про авторське право, надано достовірну інформацію про результати наукової діяльності, використані методики дослідження та джерела інформації. У дисертації Скляренка І.В. не виявлено ознак академічного плагіату, само плагіату, фабрикації, фальсифікації.

Основні положення дисертації були відображені у наукових статтях та тезах доповідей на науково-практичних конференціях в повній мірі.

Дисертація Скляренка Ігоря Васильовича є самостійним науковим дисертаційним дослідженням, в якому отримані нові науково обґрунтовані висновки, спрямовані на вирішення наукового завдання, що має важливе значення для розвитку адміністративно-процесуальної науки та правозастосування.

Отже, дисертація на тему: «Особливості розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю» відповідає вимогам пункту 11 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, Порядку проведення експерименту з присудження ступеня доктора філософії, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 06 березня 2019 року № 167, а його автор – Складенко Ігор Васильович на основі публічного захисту дисертації заслуговує на присудження йому наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 Право.

Офіційний опонент:

завідувач

науково-дослідної лабораторії

з проблем забезпечення діяльності поліції

Харківського національного

університету внутрішніх справ,

доктор юридичних наук, професор



С.О. Шатрава