

## ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора Гриценко Володимира Григоровича на дисертаційне дослідження Єрмака Володимира Вікторовича «Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування у сфері житлово-комунальних послуг», поданого на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Реформування будівельного комплексу й житлово-комунального господарства потребує не тільки координації зусиль багатьох міністерств і відомств, а й перенесення центра ваги реалізації проблем на місця. У зв'язку з цим, великого значення набуває діяльність органів місцевого самоврядування, які мають значні повноваження в галузі житлово-комунального господарства й будівництва. Органи місцевого самоврядування, у межах власних повноважень та у спосіб, передбачений законами України, забезпечують управління об'єктами житлово-комунального господарства, що перебувають у комунальній власності територіальних громад, їх належне утримання та ефективну експлуатацію, необхідний рівень та якість житлово-комунальних послуг, соціальний захист малозабезпечених верств населення, встановлюють тарифи на проїзд у міськелектротранспорті, житлово-комунальні послуги, що надаються підприємствами комунальної власності, для всіх споживачів та виключно для населення у разі, якщо послуги надаються підприємствами не комунальної власності. Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування мають такі власні (самоврядні) повноваження в галузі житлово-комунального господарства: управління об'єктами житлово-комунального господарства, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, забезпечення їх належного утримання та ефективної експлуатації; облік громадян, які відповідно до законодавства мають потребу в житлі, організація благоустрою населених пунктів тощо. Тобто, наразі нагальним є перегляд існуючих

законодавчих положень адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування у сфері житлово-комунальних послуг.

Слід вказати, що до сьогодні в Україні проблематика адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування у сфері житлово-комунальних послуг була однією із найменш розроблених, містила велику кількість емпірично недостовірних узагальнень та тез. Дослідження адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування у сфері житлово-комунальних послуг знаходяться на етапі свого становлення. Саме тому, наукова праця *Єрмака Володимира Вікторовича* стала першим науковим досягненням України у контексті доктринального аналізу адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування у сфері житлово-комунальних послуг. Дисертація на здобуття наукового ступня кандидата юридичних наук заповнює існуючу прогалину та водночас вирішує низку актуальних питань, що заслуговують на високу оцінку проведеного автором наукового дослідження.

Враховуючи викладене слід наголосити на актуальності теми дисертаційного дослідження *Єрмака Володимира Вікторовича* «Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування у сфері житлово-комунальних послуг», що підтверджується також його відповідністю до положень законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про житлово-комунальні послуги», «Про благоустрій населених пунктів». Робота відповідає Пріоритетним напрямкам розвитку правової науки на 2015-2020 роки, затвердженими постановою загальних зборів Національної академії правових наук України та Переліку перспективних напрямів кандидатських та докторських дисертацій за юридичними спеціальностями, затвердженим постановою президії Національної академії правових наук України від 18 жовтня 2013 р.

Розкрити та правильно висвітлити проблематику дисертаційного дослідження сприяла правильно та чітко сформульована мета наукової роботи – на основі аналізу сучасних досягнень юридичної науки, узагальнення положень

чинного законодавства та практики його застосування визначити та комплексно дослідити адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування у сфері надання житлово-комунальних послуг і на цій основі сформулювати теоретичні висновки та науково обґрунтовані пропозиції щодо підвищення їх ефективності.

Високий ступінь обґрунтованості результатів дисертаційного дослідження зумовлений раціональною та узгодженою структурою всіх елементів дисертації. В цілому дисертаційне дослідження характеризується високим теоретичним та науково-методологічним рівнем вирішення поставлених у науковій роботі завдань.

Необхідно також відзначити, що проведенню комплексного дослідження та високому рівню систематизації матеріалу сприяли вдало обрані загальнонаукові та спеціальні методи наукового пізнання, серед яких необхідно відмітити: системно-структурний, діалектичний, порівняльно-правовий, логіко-семантичний, логіко-юридичний, формально-логічний методи та метод компаративного аналізу. Зазначене свідчить, що здобувачем проведено самостійне, творче та актуальне дослідження, теоретичне підґрунтя якого склали результати та висновки наукових праць вітчизняних і зарубіжних вчених у галузі філософії, загальної теорії держави та права, інших галузях юриспруденції: конституційного права, адміністративного права та процесу, муніципального, міжнародного права, а також інших галузевих правових наук.

Нормативну та емпіричну базу роботи склали Конституція України, закони України «Про житлово-комунальні послуги», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про теплопостачання», «Про питну воду та водовідведення», «Про ринок електричної енергії» та інші, підзаконні правові акти, якими регулюються питання діяльності органів місцевого самоврядування та функціонування сфери житлово-комунальних послуг в Україні, рішення Конституційного Суду України; проекти нормативно-правових актів; окремі законодавчі акти зарубіжних держав, а також практика їх застосування, дані проведеного опитування 300 респондентів – жителів окремих регіонів.

Дисертація в цілому характеризується досить високим теоретичним та науково-методологічним рівнем вирішення поставлених завдань. Ступінь обґрунтованості положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації є високим.

Положення поданої наукової роботи характеризуються теоретичною та практичною цінністю, а наукова новизна роботи полягає в тому, що дисертація є комплексним науковим дослідженням адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування у сфері житлово-комунальних послуг. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку концептуальних положень, висновків і пропозицій, що мають важливе науково-теоретичне і практичне значення.

Аналіз дисертації та автореферату дає підстави для твердження про ідентичність змісту автореферату й основних положень дисертації. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до встановлених вимог.

В результаті проведення дослідження автором самостійно розроблено та запропоновано ряд інноваційних висновків, частина з яких була удосконалена, а деякі отримали подальший розвиток. Особливої уваги заслуговують такі здобутки та положення:

– удосконалено розуміння сфери житлово-комунальних послуг як об'єкта адміністративно-правового регулювання, адміністративних процедур органів місцевого самоврядування щодо ціноутворення у сфері житлово-комунальних послуг визначено їх особливості;

– визначено форми громадського контролю діяльності органів місцевого самоврядування, до яких віднесено: 1) громадські експертизи нормативно-правових актів та програм місцевого розвитку ухвалених органами самоврядування; 2) проведення обговорень та консультацій з громадськістю; 3) громадські слухання; 4) звернення громадських організацій та окремих громадян до органів місцевого самоврядування в усній та письмових формах; 5) заслуховування звітів органів місцевого самоврядування про свою діяльність; 6) контроль за цільовим використанням грошових коштів на

реалізацію програм розвитку у сфері ЖКГ та використанням місцевого бюджету;

– комплексно та системно охарактеризовано окремі адміністративні процедури в органах місцевого самоврядування щодо: затвердження та виконання місцевих програм у сфері житлово-комунального господарства; ціноутворення; інформування населення відповідно до законодавства про стан виконання місцевих програм у сфері житлово-комунальних послуг; здійснення моніторингу органами місцевого самоврядування щодо стану виконання місцевих програм у сфері житлово-комунальних послуг;

– виділено правові форми діяльності органів місцевого самоврядування щодо реалізації державної політики у сфері житлово-комунальних послуг, а саме: 1) нормотворчість; 2) управління, 3) договірна робота; 4) здійснення планування основних напрямків діяльності сфері житлово-комунальних послуг; 5) виконання органами місцевого самоврядування представницьких функцій; 6) встановлення відповідних заборон на вчинення певної діяльності на підпорядкованій їм адміністративно-територіальній одиниці; 7) здійснення діяльності щодо надання окремих видів дозволів у сфері здійснення житлово-комунального господарства; 8) здійснення функції контролю за житлово-комунальним господарством на відповідній адміністративно-територіальній одиниці; 9) здійснення дій щодо заборони чи обмеження вчинення певної діяльності у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

– виділено етапи проведення моніторингу органами місцевого самоврядування щодо стану виконання місцевих програм у сфері житлово-комунальних послуг, а саме: 1) підготовчий етап; 2) збирання інформації щодо виконання програми розвитку у сфері житлово-комунального господарства; 3) аналізу та порівняння даних, що містяться у програмі розвитку та фактично отриманими результатами від реалізації програми; 4) надання звіту за результатами проведення моніторингу щодо стану виконання місцевих програм у сфері житлово-комунальних послуг та його оприлюднення;

– розкрито зміст таких понять як: «принципи діяльності органів місцевого самоврядування щодо реалізації державної політики у сфері житлово-комунальних послуг», «правові форми діяльності органів місцевого самоврядування щодо реалізації державної політики у сфері житлово-комунальних послуг»;

– запропоновано напрями розвитку адміністративного законодавства в частині удосконалення механізмів реалізації державної політики у сфері житлово-комунальних послуг, в тому числі щодо перегляду законодавства та розроблення напрямків спрямованих на зниження підприємствам житлово-комунальної сфери процентної ставки за позиками (кредитами) з метою залучення додаткових коштів для їх фінансування та подолання їх збитковості, удосконалення методів управління такими підприємствами на відповідній адміністративно-територіальній одиниці органами місцевого самоврядування, посилення прозорості формування цін/тарифів за послуги у сфері ЖКГ, збільшення видатків на реалізацію місцевих програм розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів та вирішення житлово-комунальних проблем місцевого значення.

Заслуговує на увагу висновок автора про те, що органи місцевого самоврядування займають особливе місце в системі суб'єктів реалізації державної політики у сфері житлово-комунальних послуг з огляду на: 1) значний розвиток процесу децентралізації суспільних відносин та актуальності вирішення ряду проблемних питань саме на рівні окремої адміністративно-територіальної одиниці без залучення до вказаного процесу органів державної влади; 2) близькість органів місцевого самоврядування до населення та його проблем, можливість здійснення об'єктивної ситуації, яка існує на відповідній адміністративно-територіальній одиниці; 3) мету - задоволення потреб кожного громадянина територіальної громади, що здійснюється саме із використанням сил та засобів органів місцевого самоврядування, які можуть знайти індивідуальний підхід до кожної окремої людини.

Варто погодитись із висновком дисертанта, що під правовими формами діяльності органів місцевого самоврядування щодо реалізації державної політики у сфері житлово-комунальних послуг розуміти зовнішнє вираження діяльності органів місцевого самоврядування, що виражається у здійсненні нормотворчої, управлінської, організаційної, договірної діяльності, плануванні, виконанні представницьких функцій та функції контролю, а також вчинення інших дій щодо надання дозволів у сфері здійснення житлово-комунального господарства, накладення заборон чи обмеження вчинення певної діяльності у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також узгодження та забезпечення загальнодержавних та місцевих інтересів суб'єктів правовідносин у сфері житлово-комунального господарства тощо.

Окремо слід відзначити пропозиції здобувача щодо затвердження та виконання місцевих програм у сфері житлово-комунального господарства охоплює такі стадії: 1) ініціювання розроблення Програми; 2) підготовка проекту Програми; 3) стратегічна екологічна оцінка у випадках, визначених Законом України «Про стратегічну екологічну оцінку»; 4) здійснення експертизи проекту Програми, її погодження та затвердження; 5) затвердження бюджетних призначень на виконання Програми; 6) організація виконання Програми, внесення змін до Програми та здійснення контролю за її виконанням; 7) моніторинг та підготовка щорічних (проміжних) та підсумкових звітів про результати виконання Програми.

Слід також розділити думку автора щодо виокремлення основних завдань моніторингу органами місцевого самоврядування стану виконання місцевих програм у сфері житлово-комунальних послуг пропонуємо віднести: 1) аналіз відповідності програми житлово-комунального господарства розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці; 2) здійснення оцінки завдань та цілей, які передбачені у програмі розвитку житлово-комунального господарства; 3) уточнення переліку робіт і ресурсного забезпечення виконання програми у сфері житлово-комунальних послуг; 4) відслідковування змін у реалізації програми житлово-комунальних послуг, спостереження за

тенденцією виконання програми, несення до неї відповідних правок та коригувань; 5) здійснення оцінювання ефективності прийняття управлінських рішень у процесі реалізації програми у сфері житлово-комунальних послуг, доцільності їх прийняття на тому чи іншому етапі реалізації програми; 6) здійснення оцінювання ефективності використання грошових коштів а інших фінансових ресурсів, спрямованих на виконання місцевих програм у сфері житлово-комунальних послуг, коригування витрат на цілі реалізації програми.

Варто відзначити, що у дисертації *Єрмака Володимира Вікторовича* сформульовані й інші цікаві та корисні положення та висновки. Викладене дозволяє визначити, що дисертація *Володимира Вікторовича* має наукову новизну.

На схвалення заслуговує також низка інших концептуальних положень, сформульованих у висновках дисертаційного дослідження. Частина з зазначених положень було відображено в наукових фахових виданнях України, в іноземних наукових виданнях. Одночасно значущість отриманих висновків не виключає наявності ряду питань до окремих положень і висновків зроблених автором.

1. У підрозділі 1.1. Сфера житлово-комунальних послуг як об'єкт адміністративно-правового регулювання, дисертант наголошує, що сфера житлово-комунальних послуг як об'єкт адміністративно-правового регулювання – це особлива сфера державного управління, якій притаманна розгалужена система суб'єктів діяльності у сфері житлово-комунальних послуг. Зважаючи на значну кількість суб'єктів у досліджуваній сфері автор вказує, що як центральні органи виконавчої влади так і на місцеві органи державної влади гарантують та забезпечують на території України дотримання визначених на законодавчому рівні норм та стандартів у сфері ЖКГ (с. 37). В даному контексті виникає питання, яка роль саме органів місцевого самоврядування у механізмі визначення норм та стандартів у сфері ЖКГ.

2. Враховуючи сучасну ситуацію, що склалася на території України, доречним було б більше уваги приділити особливостям законодавчого

визначення принципів місцевого самоврядування щодо реалізації державної політики у сфері житлово-комунальних послуг (с. 69-72).

3. При викладені підрозділу 2.2. Адміністративні процедури органів місцевого самоврядування щодо ціноутворення у сфері житлово-комунальних послуг (с. 128), дисертант вказує, що однією з адміністративних процедур органів місцевого самоврядування щодо ціноутворення у сфері житлово-комунальних послуг є оприлюднення органом місцевого самоврядування рішення про встановлення тарифів у засобах масової інформації та/або на офіційному веб-сайті органу місцевого самоврядування невідкладно, але не пізніше ніж п'ять робочих днів із дати його прийняття. Обґрунтуйте будь-ласка свою позицію.

4. Розглядаючи особливості здійснення моніторингу органами місцевого самоврядування щодо стану виконання місцевих програм у сфері житлово-комунальних послуг, (с. 157), чому не приділено уваги визначенню функцій такого моніторингу у сфері житлово-комунальних послуг.

5. Відкритим залишається питання про визначення нормативно-правового регулювання діяльності громадських інституцій щодо проведення громадського контролю за виконанням органами місцевого самоврядування державної політики у сфері надання житлово-комунальних послуг (с. 216).

В той жне час, висловлені зауваження та побажання суттєво не впливають на загальну позитивну оцінку результатів наукового дослідження. Виконане **Єрмаком Володимиром Вікторовичем** дисертаційне дослідження сприяє розв'язанню ряду теоретичних та практичних питань адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування у сфері житлово-комунальних послуг, що мають важливе прикладне значення для удосконалення діяльності останніх. Теоретичні положення та практичні рекомендації, що знайшли своє відображення в висновках дисертації, можуть в подальшому використовуватися при розробці нових та удосконаленні чинних нормативно-правових актів у сфері житлово-комунальних послуг.

Таким чином, основні положення, висновки та рекомендації дисертації

відображені в авторефераті, наукових публікаціях наукових фахових виданнях, а також у доповідях та повідомленнях на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях, свідчать про високий рівень підготовленості дисертанта, ретельну трудовітку роботу, проведену автором в ході наукового дослідження та його апробації.

Вищевикладене дозволяє зробити висновок, що дисертаційне дослідження Єрмак Володимир Вікторович «Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування у сфері житлово-комунальних послуг» є завершеною самостійною науковою працею, в якій отримані нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності вирішують наукову проблему, яка має істотне значення для науки адміністративного та муніципального права, тобто за своєю актуальністю, науковою новизною постановки та вирішення досліджених проблем, високим теоретичним рівнем та практичною цінністю, достовірністю та обґрунтованістю отриманих результатів повністю відповідає вимогам пп. 9, 11-13 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а її автор Єрмак Володимир Вікторович заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**Офіційний опонент:**

професор кафедри галузевого права та правоохоронної діяльності  
Центральноукраїнського державного педагогічного університету  
імені Володимира Винниченка,  
доктор юридичних наук, професор,  
Заслужений юрист України

Володимир ГРИЦЕНКО



Професор  
з повагою

Сергей Михайлович