

## ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора Джафарової Олени В'ячеславівни на дисертацію Кудрявцева Олексія Віталійовича «Адміністративно-правове забезпечення діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції 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

В економіці України будівельна галузь посідає одне з пріоритетних місць, оскільки з її розвитком пов'язується вихід з економічної кризи та вирішення багатьох проблем соціального характеру.

Згідно з державною статистикою, будівельні підприємства за 2016 рік збільшили обсяги робіт порівняно з аналогічним періодом минулого року більш ніж 14,1%. До того ж, обсяги оформлення дозвільних документів у будівництві демонстрували позитивну динаміку, збільшившись у поточному році на 12%. Таким позитивним змінам сприяли ключові реформи у будівництві, пов'язані з децентралізацією, енергоефективністю та дерегуляцією у галузі, запровадженням європейського підходу до дозвільно-погоджувальних процедур у будівництві, спрощенням умов ведення будівельного бізнесу в Україні, створенням зрозумілих та прозорих механізмів функціонування галузі. Організаційні та правові перетворення обумовили введення класів наслідків (відповідальності) замість існуючих категорій складності об'єктів будівництва; двоступеневої (повідомлення, дозвіл) дозвільної системи; відповідальності посадових осіб органів держархбудконтролю; передачу повноважень на місця у системі держархбудконтролю тощо. Так, за останні три роки право самостійно контролювати будівництво отримали 74 місцеві громади, з них 20 обласних центрів.

У період активного реформування галузі будівництва важливу роль відіграють органи контролю – Державна архітектурно-будівельна інспекція, її територіальні органи та новостворені органи державного архітектурно-будівельного контролю на місцях, основною метою діяльності яких є реалізація

державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

Слід акцентувати на зміні вектору діяльності ДАБІ з карального на консультативний. Так, запровадження електронних послуг спростило взаємодію між ДАБІ та суб'єктами містобудування, зменшило корупційні ризики та зловживання.

Незважаючи на позитивні зрушення в роботі Державної архітектурно-будівельної інспекції та її територіальних органів, найбільшою перепоною на шляху усунення корупційних ризиків в їх діяльності є поєднання у роботі цього органу контрольних повноважень та діяльності з надання адміністративних послуг, що вимагає негайного вирішення. Окрім того, потребують подальшого розвитку норми законодавства, що регулюють діяльність ДАБІ, її територіальних органів щодо здійснення нагляду за законністю діяльності новостворених органів державного архітектурно-будівельного контролю, забезпечення юридичних гарантій діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції та її взаємодії з державними інституціями, органами місцевого самоврядування та громадськістю.

Однак на сьогодні питання адміністративно-правового забезпечення діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції досліджувався фрагментарно у межах характеристики адміністративно-правового регулювання будівельної галузі або здійснення державного контролю у будівельній галузі у цілому, що обумовлює його актуальність та необхідність комплексного дослідження.

### **Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації**

Слід акцентувати, що положення, висновки і рекомендації, які містяться у дисертації, достатньою мірою науково обґрунтовані. Методи дослідження, обрані автором, обумовлені специфікою визначеної мети, а також об'єкта і предмета дослідження.

Об'єкт та предмет дослідження не викликають суттєвих зауважень. Так, об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі адміністративно-правового забезпечення діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції в Україні. Предметом дослідження є адміністративно-правове забезпечення діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції (с. 24).

Можна стверджувати, що реалізація визначених завдань дозволила авторові досягти мети дослідження, яка спрямована на визначення адміністративно-правового забезпечення діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції в Україні та формування науково обґрунтованих пропозицій щодо його удосконалення на підставі аналізу чинного законодавства України, відповідних підзаконних нормативно-правових актів та узагальнення практики їх реалізації (с. 23). Цьому сприяло виважене та кваліфіковане формування методологічної основи дисертації.

Науковий апарат рецензованої дисертації та її автореферату є достатньо високим, матеріал викладений чітко, логічно, послідовно, доступно і юридично грамотно. Позиції, які відстоює автор, ґрунтуються на наявних досягненнях сучасного адміністративного права, положеннях суміжних дисциплін. Свої думки, висновки, пропозиції дисертант підтверджує фактами, критичним аналізом чинного законодавства, а також висловлених позицій провідних фахівців даної галузі. Науково-теоретичним підґрунтям дослідження стали наукові праці із загальної теорії держави та права, адміністративного права, зокрема й зарубіжних дослідників. Автор використав достатню кількість літературних та нормативних джерел (261 найменування) та творчо підійшов до їх опрацювання (с. 228-253).

Слід акцентувати, що більшість положень, висновків і практичних рекомендацій, сформульованих у дослідженні (с. 221-227), належним чином обґрунтована й апробована.

Основні теоретичні положення та наукові висновки дисертації викладені в семи наукових публікаціях, з яких: п'ять публікацій у фахових виданнях з юридичних наук, у тому числі одна у зарубіжному науковому виданні, дві

публікації у збірниках матеріалів наукових та науково-практичних конференцій. Важливим аспектом проведеної дисертантом роботи є апробація результатів наукового пошуку. Автор давно і плідно бере участь у різноманітних наукових та науково-практичних конференціях, симпозіумах, семінарах як на національному, так і міжнародному рівнях. Результати рецензованого дисертаційного дослідження було реалізовано в законотворчій діяльності (с. 27-28).

Слід відзначити, що зміст тексту дисертації відповідає змістові опублікованих наукових праць за темою дослідження, а також наведеній загальній характеристиці роботи та викладенню її основного змісту і висновків у авторефераті. Констатуємо їх ідентичність. Структура дисертації побудована згідно з логікою викладення матеріалу, робота завершується чітко сформульованими висновками. Зміст та оформлення дисертаційного дослідження, а також списку використаних літературних та нормативних джерел відповідає встановленим вимогам.

Обґрунтованість і достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, визначається обсягом та достовірністю використаних автором наукових джерел.

### **Наукова новизна та достовірність результатів досліджень**

Новизна дисертаційного дослідження полягає у тому, що воно є одним із перших в Україні комплексних монографічних досліджень, в межах якого у вітчизняній юридичній науці проведено дослідження адміністративно-правового забезпечення діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції в Україні (с. 24).

Можна підтримати більшість положень наукової новизни дисертаційної роботи О.В. Кудрявцева, зокрема, щодо визначення ДАБІ з погляду її місця в системі органів публічної адміністрації; класифікації принципів діяльності ДАБІ; характеристики форм взаємодії ДАБІ в Україні з державними інституціями, органами місцевого самоврядування та громадськістю у контексті децентралізації повноважень у сфері ДАБК; (с. 25).

Певною науковою новизною відзначається формулювання та авторське визначення термінів 1) «дозвільна діяльність у галузі будівництва» – це урегульована нормами адміністративного права діяльність ДАБІ чи її територіального органу, що здійснюється за заявою фізичної або юридичної особи – забудовника (його уповноваженої особи) та спрямовується на забезпечення належної реалізації її права на здійснення будівництва, результатом якої є отримання документів дозвільного характеру щодо здійснення будівельної діяльності (с. 96); 2) «контрольно-наглядова діяльність ДАБІ» – це окремий вид юридичної діяльності щодо дотримання замовниками, проектувальниками, підрядниками, експертними організаціями та посадовими особами органів державного архітектурно-будівельного контролю вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил, спрямований на попередження та припинення правопорушень у галузі будівництва, а також притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності з метою забезпечення інтересів як окремої людини, так і держави та суспільства у цілому (с. 133); 3) «юридичні гарантії діяльності ДАБІ» – це закріплені у нормативно-правових актах засоби, способи та умови виконання контрольно-наглядової діяльності, що спрямовані на здійснення ефективного контролю та нагляду за дотриманням законодавства, державних стандартів, будівельних норм і правил усіма суб'єктами містобудівної діяльності (с. 159); 4) «взаємодія ДАБІ з державними інституціями, органами місцевого самоврядування та громадськістю» - це нормативно закріплена узгоджена та скоординована за цілями, місцем, часом діяльність ДАБІ, державних інституцій, органів місцевого самоврядування та громадськості щодо спільного вирішення питань, які належать до їх компетенції у галузі будівництва, з метою забезпечення дотримання законності, а також реалізації інтересів держави, громадськості та окремих осіб (с. 177).

Автор акцентує також на розумінні правового регулювання діяльності ДАБІ у широкому сенсі, як здійснюваного державою за допомогою права та сукупності правових засобів впливу на суспільні відносини щодо виконання контрольно-наглядової та реєстраційно-дозвільної діяльності ДАБІ з метою їх нормативного

закріплення, охорони та розвитку, а також у вузькому, як упорядкування суспільних відносин щодо здійснення контрольно-наглядової та реєстраційно-дозвільної діяльності ДАБІ виключно за допомогою нормативних юридичних засобів (с. 52).

Обґрунтовано, що у світлі децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю слід говорити про делегування з боку ДАБІ та її територіальних органів повноважень виконавчим органам з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних та міських рад, що свідчить про створення нової системи державного архітектурно-будівельного контролю (с. 198).

Слушною є думка дисертанта щодо становлення нової моделі державно-суспільного партнерства – між ДАБІ та саморегульованими організаціями (СРО) щодо професійної атестації фахівців, а також взаємодії ДАБІ з громадськими організаціями, що здійснюється у формах громадських слухань, створення Громадської ради та Громадської приймальні при ДАБІ. Актуальними є запропоновані зміни до законодавства щодо закріплення єдиних вимог до організації та проведення громадських слухань, механізму реалізації їх висновків та пропозицій – обов'язкове ухвалення рішення по суті питання, що було предметом громадського слухання, а також реалізація на практиці положення щодо розміщення на сайті ДАБІ звітів про її роботу з метою аналізу впливу її рішень на роботу ДАБІ (с. 182).

Заслуговують на увагу положення щодо виокремлення автором критеріїв визначення місця ДАБІ в системі органів публічної адміністрації (с. 37), а також юридичних гарантій діяльності ДАБІ, до яких автор відносить організаційно-правові, правозабезпечувальні, правозахисні (с. 160-161).

Логічним синтезом наведених дисертантом положень стала їхня верифікація на практиці. У цьому контексті заслуговують на схвалення запропоновані автором зміни до чинного законодавства, зокрема, до Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» щодо уніфікації розмірів штрафних санкцій, передбачених нормами КУпАП та цього

Закону за однакове правопорушення (с. 171); до Постанови КМУ «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» щодо єдиних вимог до організації та проведення громадських слухань, а також механізму реалізації їх висновків та пропозицій, який полягає в обов'язковому ухваленні рішення по суті питання, що було предметом громадського слухання (с. 199); пропозиція щодо прийняття Постанови КМУ «Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну службу», яке повинно містити: загальні положення, що визначають мету утворення органу, зокрема здійснення дозвільно-ресстраційних процедур у галузі будівництва; нормативно-правову основу діяльності; основні завдання діяльності ДАБС; повноваження ДАБС відповідно до визначених завдань; права та обов'язки посадових осіб ДАБС; взаємодія з ДАБІ; повноваження Голови ДАБС; структура апарату ДАБС та вимоги до штатного розпису (с. 213-214).

Можна підтримати пропозиції дисертанта щодо визначення шляхів оптимізації адміністративно-правового регулювання організації та функціонування Державної архітектурно-будівельної інспекції в Україні, що полягають у необхідності удосконалення системи гарантій, які стосуються діяльності ДАБІ, що полягає насамперед у посиленні контролю на всіх стадіях будівництва за дотриманням законодавства, будівельних стандартів, норм та правил; підготовці кадрів для новостворених органів державного архітектурно-будівельного контролю; розмежуванні повноважень з надання адміністративних послуг та зі здійснення контрольно-наглядової діяльності ДАБІ шляхом створення Державної архітектурно-будівельної служби (с. 220).

Дисертація написана українською мовою, стиль написання відрізняється об'єктивністю викладення матеріалу, логічністю і не викликає зауважень. Дисертант викладає матеріал згідно із вимогами до наукових праць, що подаються до друку, а також виявляє високу культуру у використанні цитат. Структура і зміст роботи свідчать про цілісність дослідження. Робота завершується

сформульованими висновками, пропозиціями щодо вдосконалення чинного законодавства України.

Автореферат дисертації за своїм змістом відповідає основним положенням дисертації. Публікації автора достатньо повно відображають зміст дисертації.

У дисертації висвітлено низку актуальних і важливих положень, які обумовлюють достовірність та наукову новизну наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у роботі.

### **Наукова і практична цінність дисертації**

Викладені в дисертації теоретичні положення, узагальнення і пропозиції мають як загальнотеоретичне, так і спеціально галузеве значення для адміністративного права та процесу. Зокрема, результати дослідження можуть бути використані та використовуються у: науково-дослідній роботі – теоретичні положення дисертаційного дослідження можуть бути використані для подальших наукових розробок питань, пов'язаних з адміністративно-правовим забезпеченням діяльності ДАБІ України (акт впровадження Класичного приватного університету); нормотворчості – сприятимуть розробці нових та вдосконаленню існуючих норм законодавства з питань адміністративно-правового забезпечення діяльності ДАБІ України; правозастосуванні – висловлені пропозиції сприятимуть удосконаленню практичної діяльності посадових осіб ДАБІ, її територіальних органів з питань здійснення контрольно-наглядової діяльності у галузі будівництва(акт впровадження ДАБІ України); навчальному процесі – можуть бути використані під час підготовки підручників, навчальних посібників, методичних матеріалів і рекомендацій для студентів під час викладання дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративна відповідальність», «Будівельне право», «Адміністративно-правове регулювання будівельної галузі» (акт впровадження Класичного приватного університету).

Положення, які викладені в дисертації та виносяться на захист, розроблені автором особисто. Наукові ідеї та розробки, що належать співавторам

опублікованих робіт, у дисертації не використовуються. Висновки та положення дисертації мають повністю самостійний характер.

### **Дискусійні положення та зауваження до дисертації**

Позитивна оцінка окремих аспектів рецензованої роботи та проведеного дисертаційного дослідження в цілому не виключає можливості і необхідності висунути низку зауважень критичного характеру, які потребують певної конкретизації, а в окремих випадках, додаткової аргументації положень дисертації. Зокрема:

1. В розділі 1 «Загальна характеристика діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції в Україні» здобувач визначає місце Державної архітектурно-будівельної інспекції в системі органів публічної адміністрації, характеризує правове регулювання та принципи її діяльності з позиції адміністративно-правової доктрини. При цьому використовує таку категорію як «державна політика з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду» (с. 29, 32, 47 ). Також, мова про останню йде при наведенні авторського визначення ДАБІ з погляду її місця в системі органів публічної адміністрації. Отже, під час публічного захисту, хотілось би почути пояснення здобувача з приводу розуміння сутності, мети та напрямків державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, оскільки саме остання визначає адміністративно-правовий механізм здійснення контролю у будівельній галузі тощо.

2. В підрозділі 1.1 «Місце Державної архітектурно-будівельної інспекції в системі органів публічної адміністрації» здобувач виокремлює функції Державної архітектурно-будівельної інспекції в Україні: загальні та спеціальні. При цьому, до загальних здобувач відносить кадрово-організаційну та аналітичну функцію. А до спеціальних: дозвільно-реєстраційну, контрольно-наглядову та процесуальну тощо. Вважаємо, що зазначена класифікація функцій є дещо дискусійною, оскільки не охоплює всі напрямки діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції.

Також поза увагою здобувача залишилися питання визначення місця органів державного архітектурно-будівельного контролю, які утворюється як структурні підрозділи Київської та Севастопольської міськдержадміністрації та як виконавчі органи сільської, селищної, міської ради в системі органів публічної адміністрації.

3. На сторінці 46 здобувач наголошує, що кожний орган публічної адміністрації є елементом системи державних органів, створений з метою реалізації норм адміністративного права у спосіб і у формах, властивих цьому праву, здійснюваних у межах його компетенції. Зазначена теза є дискусійною, оскільки категорія «орган публічної адміністрації» є ширшою за категорію «державний орган», а тому під час публічного захисту хотілось би почути пояснення здобувача з цього приводу.

4. В підрозділі 1.3 «Принципи діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції в Україні» здобувач формулює авторську позицію щодо системи принципів діяльності зазначеного органу. При цьому до складу загальних принципів здобувач відносить такі з них як: принцип законності, об'єктивності, дієвості, гласності, відкритості та прозорості, а також принцип моніторингу діяльності ДАБІ. Виникає питання, чому поза увагою автора залишився принцип верховенства права? Також потребує додаткового пояснення виокремлення в якості загального принципу діяльності Державної будівельно-архітектурної інспекції такого принцип як моніторинг, оскільки останній є скоріше напрямком діяльності тощо.

5. У підрозділі 3.2 «Взаємодія Державної архітектурно-будівельної інспекції в Україні з державними інституціями, органами місцевого самоврядування та громадськістю» доцільно було б приділити увагу питанням громадського контролю за діяльністю Державної будівельно-архітектурної інспекції та запропонувати власні пропозиції щодо правового та організаційного удосконалення його здійснення тощо.

Утім, зазначені зауваження не знижують наукової цінності та загального позитивного враження від наукової праці, а дискусійність низки її положень

свідчить про складність досліджуваної проблеми, наявність у автора власних думок щодо концептуальних положень дослідження та певну наукову зрілість.

### **Висновок**

Дисертація є самостійним доробком автора, посилання на наукові праці оформлені належно. Наукові статті, опубліковані за темою дисертаційного дослідження у фахових виданнях, свідчать про якість проведеної роботи, базуються на особистих поглядах та результатах праці дисертанта.

Автореферат дисертації відповідає її змісту та повністю відображає основні положення і результати дослідження. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до встановлених вимог Міністерством освіти та науки України.

Усе викладене дає підставу для висновку про те, що дисертаційне дослідження «Адміністративно-правове забезпечення діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції в Україні» виконане на належному науково-теоретичному рівні, є завершеною працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що вирішують конкретне наукове завдання, яке має суттєве значення для науки адміністративного права та процесу, тобто за своєю актуальністю, новизною постановки та вирішенням досліджених проблем, теоретичним рівнем і практичною корисністю, достовірністю і обґрунтованістю одержаних результатів повністю відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а її автор – Кудрявцев Олексій Віталійович – заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**Офіційний опонент:**  
**професор кафедри**  
**адміністративної діяльності поліції**  
**Харківського національного**  
**університету внутрішніх справ,**  
**доктор юридичних наук, професор**



**ПІДЛИС ЗАСВІДЧУЮ**  
 Відділення документального  
 забезпечення ВРСДЗ ХНУВС

**О.В. Джафарова**

20\_\_ р.