

## ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, доцента Нестеренко Алли Станіславівни 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 дисертації

Проблема ефективного функціонування органів публічної адміністрації є нагальною в період їх трансформації відповідно до демократичних стандартів. Особливо це стосується органів виконавчої влади, на які покладено реалізацію найважливіших функцій держави в усіх сферах життя суспільства, зокрема й у галузі будівництва. Від розуміння місця будь-якого органу в системі органів публічної адміністрації, його ролі у реалізації державної політики, компетенції та повноважень залежить ефективність управління у цілому й вирішення завдань у конкретній сфері зокрема. У галузі будівництва йдеться насамперед про дотримання норм будівельного законодавства, децентралізацію галузі, що впливає на зміну повноважень органів, удосконалення реалізації державної політики з питань контролю та нагляду тощо. Провідну роль у цьому процесі відіграє Державна архітектурно-будівельна інспекція, яка є центральним органом виконавчої влади, утвореним з метою реалізації державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, змістом діяльності якого є виконання контрольно-наглядових повноважень, спрямованих на попередження та припинення правопорушень у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил під час провадження ними містобудівної діяльності, а також на притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності з метою забезпечення інтересів як окремої людини, так і держави та суспільства у цілому.

Так, з метою державного архітектурно-будівельного контролю з початку 2017 року ДАБІ здійснено понад 7,7 тис. перевірок об'єктів будівництва проведено.

більше 1,3 тис. заходів контролю за ліцензіатами. У січні – червні поточного року здійснено 26 планових та 59 позапланових перевірок за діяльністю утворених у рамках децентралізації органів, за результатами яких зупинено дію чи скасовано низку рішень, прийнятих об'єктами нагляду.

Ці та багато інших обставин свідчать про нагальність здійснення наукових пошуків, спрямованих на теоретичне опрацювання та вдосконалення адміністративно-правового забезпечення діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції.

За таких умов мета дисертаційного дослідження 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.

Дисертаційне дослідження здійснювалось відповідно до Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженої Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810, Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 06 серпня 2014 р. № 385, Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5, а також планів науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495), «Правове забезпечення розвитку підприємництва та органів місцевого самоврядування» (номер державної реєстрації 0115U006255).

Отже, суспільні відносини, що виникають у сфері будівельної діяльності, суб'єктом яких є Державна архітектурно-будівельна інспекція в Україні, є актуальним об'єктом теоретико-правового дослідження. Дисертація є першим в Україні комплексним монографічним дослідженням, присвяченим адміністративно-правовому забезпеченню діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції України. Окрім того, актуальність наукової праці обумовлюється необхідністю

реформування чинного законодавства у цій сфері та активізацією законопроектної роботи.

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

Основні наукові положення, висновки і рекомендації, викладені у дисертації, є теоретично обґрунтованими, що досягається застосуванням сукупності сучасних загальнофілософських, загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання. Зміст роботи складається із вступу, трьох розділів, які поєднують дев'ять підрозділів, висновків, додатків та списку використаних джерел. Структура повністю відповідає меті і завданням дослідження, дозволяє послідовно дослідити всі питання, визначені автором.

У вступі до роботи визначається актуальність теми, а також її основні загальні характеристики. Перший розділ присвячено дослідженню місця Державної архітектурно-будівельної інспекції в системі органів публічної адміністрації, а також аналізу правового регулювання та принципів її діяльності. При цьому виокремлено критерії, за якими визначається місце ДАБІ в системі органів публічної адміністрації. 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. Здійснено аналіз змін у правовому регулюванні діяльності ДАБІ, викликаних необхідністю у вдосконаленні державного регулювання будівництва шляхом підвищення вимог до суб'єктів містобудування та запропоновано шляхи його вдосконалення.

Другий розділ присвячений аналізу поняття, видів та напрямів діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції в Україні, характеристик ліцензійних та контрольних-наглядових процедур у діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції в Україні.

На підставі аналізу юридичної літератури та відповідних нормативно-правових актів виокремлено такі види діяльності ДАБІ, як: здійснення державного контролю та нагляду за дотриманням вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил; надання дозвільних та реєстраційних послуг у сфері будівництва, ліцензування у визначених законодавством випадках; моніторинг дотримання законодавства у сфері будівельної діяльності; юрисдикційна діяльність тощо.

З'ясовано особливості контрольно-наглядової діяльності ДАБІ на сучасному етапі, що полягають у : 1) створенні нормативних умов щодо посилення контрольної діяльності у будівельній галузі; 2) децентралізації сфери державного архітектурно-будівельного контролю; 3) запровадженні двоступеневої дозвільної системи (повідомлення про початок підготовчих та будівельних робіт, дозвіл на будівництво); 4) його ефективності щодо об'єктів будівництва, які раніше відносилися до III - IV категорії складності (на сьогодні за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середнім (СС2) та значним (СС3) класом наслідків) на етапі підготовки; 5) введенні контролю за достовірністю даних під час реєстрації дозвільних документів; 6) посиленні відповідальності посадових осіб за порушення вимог будівельного законодавства, стандартів, правил та норм, затверджених проектних рішень під час виконання підготовчих та будівельних робіт.

Акцентується, що на сьогодні ДАБІ поєднує у своїй діяльності дозвільно-реєстраційні та контрольно-наглядові повноваження, що призводить до зменшення ефективності нагляду та контролю та збільшує корупційні ризики у цій сфері. Наголошено на необхідності розмежування цих повноважень шляхом створення Державної архітектурно-будівельної служби України.

Третій підрозділ присвячено вирішенню проблем гарантії діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції в Україні, взаємодії ДАБІ з державними інституціями, органами місцевого самоврядування та громадськістю, а також напрямам удосконалення адміністративно-правового регулювання її діяльності.

Досліджено поняття «юридичні гарантії діяльності ДАБІ», які визначаються як 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 будівельної діяльності.

Взаємодія ДАБІ з державними інституціями, органами місцевого самоврядування та громадськістю розглядається як 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.

Акцентовано на становленні нової моделі державно-суспільного партнерства – між ДАБІ та саморегулювальними організаціями (СРО) щодо професійної атестації фахівців. Охарактеризована взаємодія ДАБІ з громадськими організаціями, що здійснюється у формах громадських слухань, створення Громадської ради та Громадської приймальні при ДАБІ. Запропоновано внесення змін до законодавства щодо закріплення єдиних вимог до організації та проведення громадських слухань, а також механізму реалізації їх висновків та пропозицій – обов'язкове ухвалення рішення по суті питання, що було предметом громадського слухання.

Окрім того, визначено пріоритетні напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності ДАБІ. Нагального вирішення вимагає питання підготовки кадрів для новостворених органів державного архітектурно-будівельного контролю, а також розмежування повноважень з надання адміністративних послуг та здійснення контрольно-наглядової діяльності ДАБІ шляхом розподілу повноважень та створення Державної архітектурно-будівельної служби, питання діяльності якої запропоновано визначити у Постанові КМУ «Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну службу».

На підставі здійсненого наукового дослідження адміністративно-правового забезпечення діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції сформульовано низку висновків.

Обрана структура дозволила авторів повною мірою дослідити предмет дисертаційної роботи та реалізувати авторський творчий задум, спрямований на

визначення адміністративно-правового забезпечення діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції в Україні.

Безсумнівною перевагою роботи є використання великого обсягу нормативно-правових актів, як законодавчих, так і підзаконних, загальнотеоретичних наукових праць вітчизняних та зарубіжних учених, розробок фахівців у галузі теорії права, адміністративного та інформаційного права, фактичних матеріалів щодо діяльності органів публічної влади у сфері забезпечення діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції, її територіальних органів та новостворених органів державного архітектурно-будівельного контролю на місцях.

### **Достовірність і наукова новизна одержаних результатів**

Положення дисертації ґрунтуються на об'єктивних теоретичних дослідженнях, висновки є достовірно обґрунтованими та базуються на теоретичних судженнях автора.

На підставі опрацювання широкого кола літературних джерел комплексного та монографічного характеру, автори яких є фахівцями у галузі адміністративного, інформаційного, фінансового права та інших галузевих правових наук, відповідного законодавства і практики його застосування автор послідовно, системно і конструктивно проаналізував важливі теоретичні питання, що розкривають зміст теми дослідження.

Особливу цінність в роботі мають пропозиції щодо удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності ДАБІ, які полягають у внесенні змін до законодавства, зокрема: 1) до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», Постанов Кабінету Міністрів України «Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів», «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт» щодо визначення суб'єктів будівництва, до яких слід віднести замовника, тобто забудовника, інвестора, проектувальника, керівника будівельних робіт; щодо чіткої регламентації їх прав та обов'язків на стадіях проектування будівництва, здійснення підготовчих та будівельних робіт, а також прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів; 2) до Постанови КМУ «Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію

України» щодо визначення місця ДАБІ у системі органів публічної адміністрації; закріплення принципів діяльності ДАБІ; надання права посадовій особі відмовитися від здійснення державного контролю (нагляду) щодо суб'єктів господарювання у разі виникнення у неї конфлікту інтересів; 3) до Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності», ч. 8 ст. 13 визначивши, що строк прийняття рішення про видачу ліцензії становить десять робочих днів з дня одержання органом ліцензування висновку ліцензійної комісії; Постанови КМУ «Про ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури» до п. 7: «Орган ліцензування встановлює наявність або відсутність підстав для залишення заяви про видачу ліцензії без розгляду та у разі їх відсутності протягом трьох робочих днів з дня надходження заяви надсилає матеріали до ліцензійної комісії»; 4) до Постанови КМУ «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю» щодо періодичності здійснення перевірок пов'язувати з етапами будівництва – етапом проведення підготовчих робіт (у разі їх необхідності), проведення будівельних робіт, однак не частіше ніж раз на півроку; передбачення можливості та механізму продовження термінів планової та позапланової перевірки у разі необхідності строком на 5 днів; приведення норм Постанови КМУ «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду» у відповідність до норм Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» щодо термінів здійснення планової та позапланової перевірок, а також надіслання попередження з боку ДАБІ про їх проведення; 5) До КУпАП щодо закріплення адміністративної відповідальності юридичних осіб за вчинення порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час проектування, підготовки до будівництва та будівництва об'єктів; розширення видів стягнень, що застосовуються до юридичних осіб, доповнивши їх такими, як анулювання дозволу чи ліцензії, зупинення певного виду діяльності або діяльності юридичної особи у цілому на певний строк, припинення юридичної особи, у разі, якщо ці правопорушення вчиняються юридичними особами систематично (більше двох разів) протягом терміну, в який їх було притягнуто до відповідальності за такі ж порушення.

Отже, достовірність отриманих результатів і обґрунтованість сформульованих пропозицій визначається правильно обраним методологічним підходом до проведеного дослідження, всебічним використанням наукового та емпіричного матеріалу.

Наукова новизна одержаних результатів визначається насамперед тим, що вперше дослідження адміністративно-правового забезпечення діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції в Україні у вітчизняній юридичній науці має комплексний характер.

Уперше запропоновано авторське визначення: 1) Державної архітектурно-будівельної інспекції України з погляду її місця в системі органів публічної адміністрації, яка є центральним органом виконавчої влади, утвореним з метою реалізації державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, змістом діяльності якого є виконання контрольно-наглядових повноважень, спрямованих на попередження та припинення правопорушень у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил під час провадження ними містобудівної діяльності, а також на притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності з метою забезпечення інтересів як окремої людини, так і держави та суспільства у цілому; 2) поняття «механізм взаємодії ДАБІ з державними інституціями, органами місцевого самоврядування та громадськістю», яке слід розуміти як нормативно визначену сукупність заходів їх спільної діяльності, спрямованих на співпрацю цих органів у вирішенні питань здійснення контрольно-наглядових повноважень у галузі будівництва, з метою забезпечення дотримання законності, реалізації інтересів держави, громадськості та окремих осіб; 3) наведено класифікацію принципів діяльності ДАБІ, яка включає в себе загальні та спеціальні принципи. Останні у свою чергу поділяються на принципи здійснення контрольно-наглядової діяльності та принципи надання адміністративних послуг, до яких належать принципи здійснення дозвільної та реєстраційної діяльності.

Заслуговує на увагу і погляд дисертанта на доцільності удосконалення діяльності ДАБІ, її територіальних органів та новостворених органів державного архітектурно-будівельного контролю на місцях шляхом підготовки кадрів для новостворених органів державного архітектурно-будівельного контролю. З цієї

метою запропоновано запровадити цільову підготовку спеціалістів за напрямом державний архітектурно-будівельний контроль, які вже мають диплом про вищу освіту за спеціальністю «Міське будівництво та господарство» на базі факультетів післядипломної освіти профільних вузів.

У дисертації вперше розроблено на рівні Постанови КМУ «Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну службу» нормативний акт, який би сприяв розмежуванню повноважень з надання адміністративних послуг та здійснення контрольно-наглядової діяльності ДАБІ шляхом розподілу повноважень та створення Державної архітектурно-будівельної служби. У Постанові запропоновано визначити, зокрема, загальні положення, що визначають мету утворення органу, нормативно-правову основу діяльності; основні завдання діяльності ДАБС; повноваження ДАБС відповідно до визначених завдань; взаємодію з ДАБІ; повноваження Голови ДАБС; структуру апарату ДАБС та вимоги до штатного розпису. Відповідні зміни слід внести також до законів України, постанов КМУ, що на сьогодні регулюють діяльність ДАБІ.

З урахуванням викладеного, можна стверджувати, що новизна дисертації виявляється як у підході до вирішення визначеної мети та поставлених завдань, так і в запропонованому вирішенні наукової проблеми.

Дисертація містить низку інших напрацювань теоретичного та практичного характеру, які є своєчасними і можуть бути використані науковцями та практичними працівниками для подальшого удосконалення адміністративно-правового забезпечення діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції в Україні.

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

Наукове та практичне значення роботи полягає у тому, що сформульовані у дисертаційному дослідженні теоретичні положення, висновки та пропозиції використовуються та можуть бути використані: 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 в наукову діяльність 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 контрольної-наглядової діяльності у галузі будівництва (акт впровадження в діяльність 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 в навчальний процес Класичного приватного університету).

### Дискусійні положення та зауваження до дисертації

Відзначаючи теоретичну і практичну цінність дисертаційного дослідження А.С. Нестеренко, позитивно оцінюючи його в цілому, наголошую, що окремі положення дисертації мають дискусійний характер, потребують більш глибокого дослідження та обґрунтування:

1. У підрозділі 1.3. автор детально досліджує принципи діяльності ДАБІ, пропонує їх систему, яка складається із загальних та спеціальних принципів, при цьому останні поділяються на принципи контролю та принципи надання адміністративних послуг. Однак, спірним вважається позиція дисертанта в частині віднесення принципу моніторингу, саме до загальних принципів діяльності ДАБІ. Оскільки за канонами теорії держави та права до системи загальних принципів права відносять принципи, що притаманні праву в цілому, діють у всіх галузях та інститутах права. У свою чергу, реалізація принципу моніторингу в межах діяльності ДАБІ спрямована на здійснення моніторингу у таких основних напрямках діяльності зазначеного суб'єкта публічної адміністрації, як децентралізація, зміцнення дисципліни та боротьба з корупцією. У зв'язку з цим, більш цілеспрямованим з моєї точки зору, буде віднести зазначений принцип, саме, до системи спеціальних принципів.

2. У підрозділі 2.1 дисертаційного дослідження, автор, аналізуючи види діяльності ДАБІ, зауважує про необхідність визначення у законодавстві прав та обов'язків суб'єктів будівництва на кожній стадії будівельного процесу, що обумовлюється посиленням їх адміністративної відповідальності за неналежне виконання покладених на них обов'язків. Зазначена позиція дисертанта заслуговує на увагу, оскільки виокремлення системи прав та зобов'язань, суб'єктів будівельного процесу, дасть можливість чітко визначити відповідальних осіб за ті чи інші зобов'язання, які залежать від стадії здійснення будівельної діяльності. Проте в межах підрозділу дисертант не наводить їх характеристику та конкретні приклади, що певним чином впливає на практичній значимості дисертаційного дослідження.

3. На с. 191-192 роботи дисертант доводить необхідність прийняття Положення «Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну службу». У межах зазначеного підзаконного нормативно-правового акта, автор пропонує визначити загальні положення, права та обов'язки зазначеного суб'єкту публічної адміністрації, напрями взаємодії, повноваження Голови ДАБС, структуру апарату. Окрім того, така позиція є домінуючою, з огляду на зміст всієї роботи (с. 30, 33, 72, 97 та ін.). Виходячи з цього, варто було б не тільки акцентувати на необхідності ухвалення цього Положення, але й підготувати безпосередньо його проект та розмістити його у додатках, а не обмежуватися наведеною структурою у підрозділі 3.3. «Напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції в Україні» та деталізацією її в межах окремих підрозділів.

4. Розглядаючи питання про проведення експертизи для ліцензування суб'єкта будівельної діяльності, слід було більш детально схарактеризувати повноваження та відповідальність експертних організацій у цьому процесі.

5. Вважаємо за доцільне рекомендувати О.В. Кудрявцеву у подальшій науковій роботі детально дослідити питання нагляду ДАБІ за діяльністю посадових осіб новостворених органів державного архітектурно-будівельного контролю на місцях.

Утім, викладені зауваження мають переважно дискусійний характер і не

впливають на загальну позитивну оцінку роботи та не знижують її достатній науковий рівень.

### 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 МОН України.

Виходячи з викладеного, можна стверджувати, що дисертація О.В. Кудрявцева «Адміністративно-правове забезпечення діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції в Україні» містить наукові положення, сукупність яких у практично-прикладному аспекті забезпечує підвищення ефективності адміністративно-правового забезпечення діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції.

Дисертація відповідає паспорту спеціальності, вимогам, що висуваються МОН України до кандидатських дисертацій, Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а сам автор заслуговує на присудження йому наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 — адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**Офіційний опонент**  
 доктор юридичних наук, доцент  
 професор кафедри адміністративного та фінансового права  
 Національного університету  
 «Одеська юридична академія»

А.С. Нестеренко

