

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора Соболя Євгена Юрійовича на дисертацію Чекомасової Наталії Боліславовни «Адміністративно-правові засади державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дослідження

Глобальні зміни, пов'язані з проголошенням незалежності нашої держави, обумовили необхідність втілення всіх міжнародних стандартів у різних сферах суспільного життя, зокрема й у будівельній. У зв'язку з цим були запроваджені реформені зміни 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.

У період активного реформування галузі будівництва важливу роль відіграють органи контролю – Державна архітектурно-будівельна інспекція (далі – ДАБІ), її територіальні органи та новостворені органи ДАБК на місцях, основною метою діяльності яких є реалізація державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

Виходячи з необхідності децентралізації системи державного управління та передачі максимальної кількості функцій і повноважень із загальнодержавного на місцевий рівень, постала нагальна потреба у реформуванні діючої на сьогодні системи державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду; перегляду суб'єктів, уповноважених на здійснення контролю та нагляду, залежно від потреб регіону на місцях;

спрощення окремих адміністративних процедур з реалізації державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду; переформування концептуальних засад, на яких повинна базуватися державна політика здійснення архітектурно-будівельного контролю.

Упровадження оновленої системи державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду стало предметом дискусій серед науковців та практиків з питання створення прозорих та дієвих механізмів контролю й нагляду, узгодження між собою будівельного законодавства в частині урегулювання визначених питань та усунення існуючих колізій, налагодження взаємодії між інспекційними суб'єктами у будівельній сфері тощо.

Все це, відповідно, потребує комплексного наукового дослідження, яке б дозволило розв'язати не тільки теоретичні аспекти, але й на практиці сприяло б удосконаленню, а подекуди, й кардинальній зміні діяльності контролюючих органів щодо здійснення архітектурно-будівельного контролю та нагляду. Ознайомившись із текстом дисертаційної роботи, можемо стверджувати, що теоретичне та практичне значення проблем, що розглядаються, характер обговорюваних питань, спрямованість рекомендацій, сформульованих автором, обумовлюють актуальність теми поданого на рецензування дисертаційного дослідження.

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

Необхідно наголосити, що положення, висновки і рекомендації, які містяться у дисертації, достатньою мірою науково обґрунтовані. Під час дослідження застосовано окремі методи, обрані автором з урахуванням специфіки 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 під час

здійснення контролю та нагляду між контролюючим та підконтрольним суб'єктами у будівельній сфері.

Предметом – адміністративно-правові засади державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

Можна стверджувати, що реалізація визначених завдань дозволила авторові досягти мети дослідження, яка полягає в тому, щоб на підставі критичного опрацювання наявних наукових розробок, чинного законодавства України та зарубіжних країн визначити сутність, правові засади та особливості здійснення процедур державного архітектурно-будівельного контролю й нагляду, а також сформувані науково обґрунтовані пропозиції та рекомендації з удосконалення національного законодавства, що регламентує процес здійснення будівельної діяльності загалом та контрольних-наглядових заходів у будівельній сфері

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. Доволі великою за обсягом та широкою є емпірична база дослідження, яку складають чинне, ретроспективне та перспективне законодавство України і зарубіжних країн, наукові праці з теорії держави та права, конституційного, адміністративного права та процесу, юридична публіцистика. Автор використав достатню кількість літературних та нормативних джерел (209 найменувань) та творчо підійшов до їх опрацювання.

Фактичний матеріал не лише репрезентативний із позицій широти охоплення об'єкта дослідження, але й адекватно опрацьований на сучасному науковому рівні.

Характерним є те, що більшість положень, висновків і практичних

рекомендацій, сформульованих у дослідженні (с. 215-221), належним чином обґрунтована й апробована.

Основні результати дослідження досить повно викладені у 13 публікаціях, з них: 5 – статей у наукових фахових виданнях України, 2 – публікації у зарубіжних виданнях, 6 – матеріалів конференції. 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.

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.

Отже, 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

Оцінюючи новизну основних положень дисертації, слід зауважити, що структура роботи, перелік і зміст розглянутих питань свідчать і про новизну дисертаційного дослідження. Дисертація є одним із перших наукових досліджень, присвячених розгляду адміністративно-правових засад державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

Можна підтримати більшість положень наукової новизни дисертаційної роботи Чекомасової Наталії Боліславовни. Перш за все привертає увагу обґрунтування терміна «державна політика у будівельній

галузі» як узгодженої на законодавчому і стратегічному рівні діяльності органів публічної адміністрації та громадських інституцій, спрямованої на її розроблення й реалізацію з урахуванням специфіки та етапів будівельного процесу, сфери поширення (будівництво, архітектура, містобудування, архітектурно-будівельний нагляд та контроль), напрямів її подальшого розвитку (с. 36).

Певною науковою новизною відзначається формулювання та введення в науковий обіг поняття «адміністративні правовідносини у будівельній галузі» (с. 43); «державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду» (с. 44); «система джерел права у сфері архітектурно-будівельного контролю та нагляду»; «державний архітектурно-будівельний контроль»; «дозвільна діяльність у будівельній галузі» (с. 62).

Слід акцентувати увагу на запропонованій автором переліку основних функцій державного архітектурно-будівельного контролю: 1) моніторинг дотримання законодавства у сфері містобудівної діяльності, проектної документації, будівельних норм, державних стандартів та правил тощо; 2) інформаційна; 3) виявлення порушень та застосування санкцій правових норм у разі порушення законодавства у сфері містобудівної діяльності; 4) консультативно-рекомендаційна; 5) додаткові (є передумовою для реалізації дозвільної та ліцензійної функції ДАБІ України) (с. 60-61).

Слушною є думка дисертанта щодо вдосконалення основних понять та категорій, серед яких автор визначає поняття «державний архітектурно-будівельний контроль» як явище (цілеспрямована діяльність), що має системний характер, спрямоване (спрямована) на побудову такого характеру відносин, при якому реалізується поєднання найкращих стандартів напрацьованих теорією та практикою, з максимальним втіленням мети, принципів, завдань та функцій у діяльності уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, сукупність

встановленим вимогам, які провадяться з метою забезпечення безпечного для життя і здоров'я довкілля (с. 121).

Можна підтримати позицію дисертанта щодо необхідності прийняття Постанови Кабінету Міністрів України, яка визначатиме «Порядок здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду». Позитивним з цього приводу є пропозиція автора щодо її структури та змістовного наповнення (с. 139).

Імпонує позиція дисертанта щодо удосконалення процедур притягнення фізичних та юридичних осіб до юридичної відповідальності за порушення вимог будівельних норм, стандартів та правил (с. 158-159).

Виокремлюючи недоліки у будівельній галузі, пов'язані з розпорошеністю нормативно-правових актів, відсутністю загальнодержавної концепції розвитку будівельної галузі, неналежністю забезпечення прозорих адміністративних процедур тощо, автор пропонує шляхи удосконалення адміністративно-правового регулювання здійснення контролю та нагляду у будівельній галузі з урахуванням досвіду провідних країн (с. 210-212).

Особливу цінність роботі становить виокремлені напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду: 1) стратегічний; 2) правовий; 3) кадровий у межах якого пропонується: запровадження умов конкурсного відбору; 4) інформаційний; 5) матеріально-технічний; 6) координаційний; 7) адміністративно-деліктний (с. 191-211).

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.

встановленим вимогам, які провадяться з метою забезпечення безпечного для життя і здоров'я довкілля (с. 121).

Можна підтримати позицію дисертанта щодо необхідності прийняття Постанови Кабінету Міністрів України, яка визначатиме «Порядок здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду». Позитивним з цього приводу є пропозиція автора щодо її структури та змістовного наповнення (с. 139).

Імпонує позиція дисертанта щодо удосконалення процедур притягнення фізичних та юридичних осіб до юридичної відповідальності за порушення вимог будівельних норм, стандартів та правил (с. 158-159).

Виокремлюючи недоліки у будівельній галузі, пов'язані з розпорошеністю нормативно-правових актів, відсутністю загальнодержавної концепції розвитку будівельної галузі, неналежністю забезпечення прозорих адміністративних процедур тощо, автор пропонує шляхи удосконалення адміністративно-правового регулювання здійснення контролю та нагляду у будівельній галузі з урахуванням досвіду провідних країн (с. 210-212).

Особливу цінність роботі становить виокремлені напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду: 1) стратегічний; 2) правовий; 3) кадровий у межах якого пропонується: запровадження умов конкурсного відбору; 4) інформаційний; 5) матеріально-технічний; 6) координаційний; 7) адміністративно-деліктний (с. 191-211).

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 визначено нові підходи до вирішення нагальних питань у діяльності органів публічної влади щодо здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду та висвітлено низку актуальних і важливих положень, які обумовлюють достовірність та наукову новизну наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.

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: науково-дослідній сфері – для подальшого розроблення організаційно-правових засад державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права); правотворчій сфері – пропозиції та рекомендації можуть бути основою для подальшого реформування будівельного законодавства та порядку проведення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду; правозастосовній діяльності – використання одержаних результатів дасть змогу оптимізувати систему структурних підрозділів Державної архітектурно-будівельної інспекції у напрямі розмежування контрольно-наглядових та публічно-сервісних повноважень, шляхом створення Державної архітектурно-будівельної служби; навчальному процесі – під час розроблення та викладання навчальної дисципліни «Адміністративне право України», підготовки відповідних навчальних та практичних посібників, методичних рекомендацій (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права). Усі

зазначені напрацювання підтверджуються відповідними актами впровадження та листами.

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. На сторінці 210 дисертаційного дослідження автор пропонує чітко визначити обов'язки ДАБІ на законодавчому рівні, невиконання яких має стати підставою для притягнення посадових осіб до дисциплінарної відповідальності. З цією метою запропоновано в статті 41 «Державний архітектурно-будівельний контроль» Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 року № 3038-VI, окремим пунктом визначити «Обов'язки посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю» з їх відповідною деталізацією у Положенні про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України. Зазначена пропозиція має дискусійну складову, з позиції визначення на сьогодні обов'язків контролюючих органів в межах окремо взятої статті Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». У зв'язку з цим зазначена пропозиція потребує більш детального пояснення та аргументації.

2. У підрозділі 1.3. «Система суб'єктів й правові засади здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду» на сторінці 82

дисертаційного дослідження автор зазначає, що посадові особи ДАБІ України здійснюють свою роботу по кількох магістральних напрямках, кожен з яких є стратегічно важливим для будівельної галузі в Україні: архітектурно-будівельний контроль; дозвільні та реєстраційні функції; ліцензування. У зв'язку з цим виникає питання до якого напрямку відноситься саме державний ринковий нагляд в діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції.

3. Підтримуємо позицію дисертанта щодо того, що охорона суспільних відносин в будівельній галузі є елементом адміністративно-правового регулювання в будівельній галузі, а відтак охоплюється предметом дисертаційного дослідження. Разом з тим, невиправдано багато обсягу дисертаційного дослідження приділено саме проблемам адміністративно-деліктного законодавства в будівельній галузі, чому присвячено окремий підрозділ дисертаційного дослідження 2.3. «Підстави та порядок притягнення до юридичної відповідальності за порушення будівельних норм та стандартів». Вважаємо, що зазначені питання, частково, виходять за межі заявленого предмету презентованої роботи.

4. Розглядаючи повноваження Державної архітектурно-будівельної інспекції, дисертант акцентує на тому, що на сьогодні склалася ситуація, за якої відбувається об'єднання контрольно-наглядових та публічно-сервісних повноважень в діяльності одного суб'єкта публічної адміністрації, що йде в розріз положень Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» (с.201-201). В цій ситуації, під час реалізації публічно-сервісних повноважень, мова йде про так званий «опосередкований» або «непрямий» контроль, оскільки під час виконання цих повноважень адміністративний орган здійснює певні «контрольні» повноваження у вигляді перевірки комплектності поданих дозвільних документів, правильності їх оформлення, відповідності закону і фактичним обставинам. Разом із тим, ці повноваження спрямовані виключно на прийняття законного та об'єктивного адміністративного рішення. Отже, на нашу думку, доречним є не лише

констатація проблемної правової ситуації, але й отримання розгорнутої позиції здобувача щодо законодавчого вирішення окресленої проблеми в частині реорганізації Державної архітектурно-будівельної інспекції шляхом виділення з її складу, окремо створеної Державної архітектурно-будівельної служби (с. 201-202).

5. У підрозділі 3.1 дисертаційного дослідження здійснено аналіз зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання здійснення контролю та нагляду у будівельній галузі, що зумовлено розробкою пропозицій з удосконалення будівельного законодавства. На підставі чого, враховуючи будівельне законодавство США, Німеччини, Франції, Канади, Польщі тощо, акцентовано на значній кількості положень, доречних для запозичення до вітчизняної правової системи. На наше переконання, здобувачу доречно визначитися з першочерговими зарубіжними законодавчими положеннями для запозичення, оскільки не всі із них, є актуальними і позитивними у вітчизняній будівельній галузі в частині удосконалення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

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, які опубліковані за темою дисертаційного дослідження у фахових виданнях, свідчать про якість проведеної роботи, базуються на особистих поглядах та результатах праці дисертантки.

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 Чекомасової Наталії Боліславовни «Адміністративно-правові засади державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду» містить наукові положення, сукупність яких у практично-прикладному аспекті забезпечує підвищення ефективності діяльності контролюючих органів у будівельній галузі.

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

Офіційний опонент:
Завідувач кафедри
державно-правових дисциплін
та адміністративного права
Центральноукраїнського державного
педагогічного університету
імені Володимира Винниченка,
доктор юридичних наук, професор



Є. Ю. Соболев

Проректор
З наказом


