ВІДГУК
офіційного опонента – кандидата юридичних наук Савіцького Романа Євгенійовича на дисертацію Чекомасової Наталії Болеславовни «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 дисертації

Ратифікація Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, стало поштовхом для впровадження цілої низки послідовних реформ у відповідних сферах публічного управління. З метою реалізації послідовної державної політики у цьому напрямі було розроблено «Стратегію сталого розвитку «Україна - 2020» від 12 січня 2015 року № 5/2015, яка визначила мету, вектори руху, дорожню карту, а також пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України.

Серед запроваджених реформ ключове місце відводилося реформі державного управління. Її метою стала побудова прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності, відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні.

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.

Дисертаційна робота виконана у межах плану науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове

забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

Таким чином, варто акцентувати, що суспільні відносини, які виникають у будівельній галузі під час здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, є актуальним об'єктом теоретико-правового дослідження. Дисертаційне дослідження Чекомасової Наталії Болеславовни є затребуваним як з позицій правової науки, так і з погляду практичної діяльності, спрямованої на удосконалення чинної нормативно-правової бази, котра б, у свою чергу, базувалась би на засадах верховенства права.

Дисертаційне дослідження є фактично є одним із перших наукових досліджень, присвячених розгляду адміністративно-правових засад державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

Отже, актуальність дослідження Н.Б. Чекомасової зумовлене відсутністю комплексних монографічних наукових праць із досліджуваної проблематики в науці адміністративного права, 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 забезпечується застосуванням раціональної сукупності сучасних загальнофілософських, загальнонаукових та спеціальних методів і принципів наукового пізнання. Її зміст складається із вступу, трьох розділів, які поєднують вісім підрозділів, висновків, додатків та списку використаних джерел. Структура повністю відповідає меті і завданням дослідження, дозволяє послідовно розглянути всі питання, визначені автором.

Вступ до роботи визначає актуальність теми, а також її основні загальні характеристики. У першому розділі визначено поняття, зміст та особливості державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, здійснено класифікацію видів державного

архітектурно-будівельного контролю та нагляду, розкрито правові засади і систему суб'єктів.

Другий розділ присвячено особливостями здійснення контрольно-наглядової діяльності у будівельній галузі. Розглянуто етапи здійснення перевірки відповідності підготовчих та будівельних робіт встановленим вимогам. Проведено аналіз адміністративних процедур здійснення державного ринкового нагляду та адміністративних процедур здійснення дозвільної і реєстраційної діяльності як двох елементів одного напряму. Розглянуто адміністративну відповідальність у будівельній сфері, а також виокремлено етапи притягнення особи до юридичної відповідальності.

Третій розділ складається з двох підрозділів, в яких охарактеризовано позитивний зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання здійснення контролю та нагляду у будівельній галузі та запропоновано напрями його впровадження в Україні. Спираючись на проект Концепції публічного управління у сфері містобудівної діяльності, проаналізовано ключові міжнародні акти у будівельній галузі, положення яких повинні бути запроваджені у будівельне законодавство. Зазначається, що незважаючи на певні позитивні зміни, які відбулися у будівельній галузі, пов'язані з децентралізацією архітектурно-будівельного контролю, перегляду дозвільних та реєстраційних процедур у бік їх спрощення, подальшої інформатизації будівельної галузі, поліпшенням інвестиційного та фінансового середовища, питання архітектурно-будівельного контролю та нагляду залишаються не достатньо урегульовані.

Обрана структура дозволила авторові повною мірою дослідити предмет дисертаційної роботи та з'ясувати авторський творчий задум, спрямований на визначення поняття державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду як діяльності уповноважених суб'єктів публічної адміністрації, відповідальних за розроблення і реалізацію її структурних елементів шляхом визначення її мети, завдань, принципів, суб'єктів здійснення архітектурно-будівельного контролю та відповідного правового регулювання.

Винесені на захист положення характеризують роботу як комплексне дисертаційне дослідження, присвячене дослідження адміністративно-правових засад здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

Безсумнівною перевагою роботи є використання великого обсягу нормативно-правових актів, як законодавчих, так і підзаконних, заґальнотеоретичних наукових праць вітчизняних та зарубіжних учених, розробок фахівців у галузі теорії права, адміністративного права та процесу, статистичних матеріалів щодо діяльності контролюючих органів у будівельній галузі, а також результатів соціологічних досліджень.

Достовірність і наукова новизна одержаних результатів

Положення дисертації ґрунтуються на об'єктивних теоретичних дослідженнях, висновки є достовірно обґрунтованими та базуються на теоретичних судженнях автора. Наукова новизна одержаних результатів дисертації визначається тим, що дисертація є одним із перших наукових досліджень, присвячених розгляду адміністративно-правових засад державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

У процесі дослідження дисертант опрацював широке коло літературних джерел комплексного та монографічного характеру, автори яких є фахівцями у галузі адміністративного, інформаційного, фінансового права та інших галузевих правових наук, відповідне законодавство і практику його застосування. Завдяки цьому автор послідовно, системно і конструктивно проаналізував важливі теоретичні питання, що розкривають зміст теми дослідження, відзначив методологічне значення різних поглядів учених на діяльність органів публічної влади щодо здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду та контролю.

Особливу цінність роботі надала приділена автором значна увага аналізу та виокремленню адміністративних правовідносин у будівельній галузі. Автор класифікує адміністративні правовідносини у будівельній галузі, залежно від напрямів адміністративної діяльності: а) публічно-сервісні: видача дозволів, ліцензій; б) контрольно-наглядові: архітектурно-

будівельний контроль; архітектурно-будівельний нагляд; технічний нагляд; контроль за дотриманням дозвільних та ліцензійних вимог; в) юрисдикційні: притягнення до адміністративної відповідальності за порушення будівельного законодавства; дисциплінарне провадження відносно суб'єктів будівельного процесу; провадження щодо розгляду скарг громадян відносно діяльності органів публічної влади у будівельній галузі; г) управлінські: зовнішньоуправлінська діяльність та внутрішньоуправлінська діяльність (с. 42-43).

На окрему увагу заслуговує сформульоване авторське визначення адміністративних правовідносин у будівельній галузі як урегульованої нормами адміністративного права суспільних відносин, які виникають на всіх стадіях будівельного процесу між суб'єктами будівельної діяльності (органами публічної адміністрації, фізичними та юридичними особами) щодо реалізації адміністративних процедур реєстраційного, атестаційного, ліцензійного, дозвільного, контрольно-наглядового спрямування в частині узгодження державних, громадських і приватних інтересів (с. 43-44).

З огляду на це, можна констатувати, що до особливостей Державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, автор досить влучно відносить наступні елементи: 1) є складовою загальнодержавної будівельної політики; 2) пов'язана з державною політикою у сфері будівництва, архітектури, містобудування; 3) регулюється адміністративно-правовими нормами; 4) пронизує всі стадії будівельного процесу; 5) має сформовану мету, систему принципів та відповідне правове регулювання; 6) розробляється профільним міністерством; 7) реалізується посадовими особами органів державного архітектурно-будівельного контролю (с. 44-45).

Оцінюючи новизну одержаних результатів, слід зазначити, що вона визначається насамперед тим, що в межах єдиного комплексного дослідження вперше зроблено спробу визначити поняття державного архітектурно-будівельного контролю як явища (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 заходів, спрямованих на дотримання суб'єктами у сфері містобудівної діяльності вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час виконання підготовчих та будівельних, заснованих на науково і практично обґрунтованих нормах і механізмах їх реалізації (с. 62).

Поряд з цим визначаючи новизну дисертаційного дослідження слід виокремити окремі моменти, які відповідають заявленим положенням, наведені автором в межах першого розділу:

- визначено види контролю за рівнем функціонального призначення у сфері здійснення контролю розподілено на поліфункціональний; міжгалузевий; галузевий; інституціональний (с. 65);

- акцентовано увагу, що контрольно-наглядова діяльність у сфері будівництва здійснюється у відповідності до чітко визначених правових норм, якими закріплено функції та компетенцію суб'єктів контролю та нагляду, процедурно-процесуальний характер такої діяльності, оскільки основною правовою формою діяльності цих суб'єктів є правозастосування (с. 83).

Встановлено, що в межах першого етапу (правовстановлюючого) контрольні процедури полягають в об'єктивній перевірці уповноваженим суб'єктом правовстановлюючих документів. Другий етап (допідготовчий) полягає у перевірці поданого замовником повідомлення на предмет достовірності та об'єктивності викладених в такому повідомленні даних. Третій етап (підготовчий) передбачає здійснення контролю під час проведення підготовчих робіт. Четвертий етап (будівничий) характеризується цілим комплексом контрольних дій, спрямованих на встановлення факту, що конкретний будівельний процес, в тому числі й вся сукупність будівельних

робіт, яка супроводжує цей будівельний процес на окремому об'єкті будівництва, відповідає вимогам державних та галузевих будівельних норм, стандартів і правил, а також положенням національного законодавства (с. 100-116).

До позитивних моментів дисертаційного дослідження необхідно віднести проаналізовані погляди науковців щодо тлумачення адміністративних процедур державного ринкового нагляду як сукупності дій, визначених адміністративно-правовими нормами, які полягають у перевірці уповноваженим суб'єктом (органом державного ринкового нагляду) відповідності будівельних матеріалів та виробів технічним регламентам та встановленим вимогам, які провадяться з метою забезпечення безпечного для життя і здоров'я довкілля (с. 121).

Заслуговує на увагу і погляд дисертанта щодо запропонованої класифікації підстав притягнення до юридичної відповідальної за наступними критеріями: в залежності від роду вчиненого правопорушення підстави варто поділяти на: 1) ті, що пов'язані з порушенням документації у сфері будівництва; 2) ті, що пов'язані з фактичною діяльністю; залежно від суб'єктів, які вчинили правопорушення, підстави поділяються на: 1) вчинені особами, які безпосередньо здійснюють будівельну діяльність; 2) вчинені особами, які виготовляють будівельні матеріали, вироби та конструкції; 3) вчинені іншими особами, які відповідно до чинного законодавства несуть юридичну відповідальність за порушення будівельних норм, правил та стандартів; в залежності від етапу будівельного процесу: 1) підстави, пов'язані з порушеннями на етапі вироблення та закупівлі будівельних виробів та матеріалів; 2) підстави, пов'язані з порушеннями на етапі планування та проектування; 3) підстави, пов'язані з порушеннями на етапі підготовчих робіт; 4) підстави, пов'язані з порушеннями процедур отримання дозвільних документів; 5) підстави, пов'язані з порушеннями на етапі будівельних робіт; 6) підстави, пов'язані з порушеннями на етапі експлуатації об'єкта будівництва (с. 152-153).

Окрему увагу дисертант приділяє імплементації зарубіжного досвіду

адміністративно-правового регулювання здійснення контролю та нагляду у будівельній галузі. В частині врахування досвіду (Німеччини, Великобританії, Австрії, Франції, США) щодо обґрунтування необхідності систематизації будівельного законодавства, шляхом його кодифікації в частині прийняття Будівельного кодексу в межах окремої глави якого, слід чітко визначити контрольно-наглядові процедури (с. 189-190).

Акцентується увага на тому на необхідності розширення повноважень працівників поліції у будівельній галузі щодо: 1) виявлення об'єктів «самочинного будівництва» на початкових етапах будівельного процесу та інших правопорушень у будівельній галузі; 2) інформування працівників Державного архітектурно-будівельного нагляду та контролю при виявленні об'єктів «самочинного будівництва» та інших правопорушень у будівельній галузі; 3) приймання участі у забезпеченні безпеки працівників архітектурно-будівельного контролю та нагляду під час здійснення перевірки; 4) вжиття заходів для визначення особи забудовника та встановлення місця його знаходження (с. 189-190).

Визначено напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду: 1) стратегічний, у межах якого пропонується ухвалити Концепцію реалізації державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, а також виробити «дорожню карту» реалізації її ключових положень у Державній програмі; 2) правовий, у межах якого пропонується прийняти Будівельний кодекс України та Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду»; 3) кадровий, у межах якого пропонується: запровадження умов конкурсного відбору на посади органів державного архітектурно-будівельного контролю на місцях зі встановленням загальних (кваліфікаційних), спеціальних вимог та професійних знань будівельного законодавства; впровадження курсів підвищення кваліфікації для органів державного архітектурно-будівельного контролю на місцях за участю ЗВО та досвідчених практичних працівників;

реорганізація Державної архітектурно-будівельної інспекції шляхом виділення з її складу окремо створеної Державної архітектурно-будівельної служби; 4) інформаційний, у межах якого пропонується: передбачити у порядку надання адміністративних послуг в будівельній галузі обов'язкове оформлення Протоколу ведення дозвільної документації; передбачити на офіційному веб-сайті ДАБІ (https://dabi.gov.ua) рубрику актів, протоколів перевірок та рішень інспекторів за результатами перевірок суб'єктів містобудування, визначивши відповідний обсяг інформації, строк її подачі та розміщення у відповідній рубриці; 5) матеріально-технічний, у межах якого пропонується створення Спеціального будівельного фонду в державному та місцевих бюджетах; 6) координаційний, у межах якого пропонується ухвалити Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку взаємодії суб'єктів, що здійснюють контроль у будівельній галузі»; 7) адміністративно-деліктний, в межах якого пропонується 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», невиконання яких має стати підставою для притягнення посадових осіб до дисциплінарної відповідальності (с. 191-211)

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.

Варто підтримати здобувача у його спробі визначити наукове розуміння подальшого розвитку будівельного законодавства та прийняття Будівельного кодексу України.

Дисертація містить низку інших напрацювань теоретичного та практичного характеру, які є своєчасними і можуть бути використані науковцями та практичними працівниками для подальшого удосконалення діяльності контролюючих органів публічної влади у будівельній галузі.

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: 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).

Дискусійні положення та зауваження до дисертації

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

1. У межах підрозділу 1.2. „Мета, завдання, принципи та види державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду" дисертант наводить вичерпний перелік принципів у сфері державного контролю та нагляду, що дає змогу сформувати класифікацію системи основних принципів у сфері архітектурно-будівельного контролю та нагляду, розподіливши її на декілька блоків: 1) загально-правові; 2) міжнародно-правові; 3) конституційні; 4) міжгалузеві; 5) галузеві та інституціональні. На сьогодні, з наукової точки зору,

здебільшого виокремлюють загальна та спеціальні принцип у досліджуваній сфері, які поєднують базисні засади усталених принципів будівельної галузі. На мою думку, варто було б ширше розкрити позицію дисертанта стосовно об'єднання принципів у сфері державного контролю та нагляду на відповідні групи та віднесення тих чи інших принципів до них.

2. Певного уточнення потребує питання необхідності розширення повноважень працівників поліції у будівельній галузі (с. 190) в частині виявлення об'єктів «самочинного будівництва» на початкових етапах будівельного процесу та інших правопорушень у будівельній галузі; інформування працівників Державного архітектурно-будівельного нагляду та контролю при виявленні об'єктів «самочинного будівництва» та інших правопорушень у будівельній галузі. Поряд з цим виглядає дискусійною позиція автора в частині розширення повноважень працівників поліції, насамперед в частині правомірності застосування адміністративно-примусових заходів на етапі виявлення «самочинного будівництва», процедури інформування посадових осіб ДАБІ про відповідні порушення та координації під час забезпечення безпеки останніх при перевірці об'єкта будівництва.

3. У підрозділі 3.2. «Напрямки удосконалення адміністративно-правових інструментів здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду» в межах виокремленого стратегічного напряму дисертант пропонує прийняти Концепцію реалізації державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду (с. 193), але не визначає при цьому її структуру, зміст та етапи впровадження.

4. Зарубіжному досвіду присвячено підрозділ 3.1 дисертації, в якому здійснено узагальнення правового регулювання, напрямів діяльності контролюючих органів та охарактеризовано специфіку адміністративно-правового регулювання здійснення контролю та нагляду у будівельній галузі з визначенням пропозицій, які запропоновано запровадити в Україні. Однак, на мій погляд, доцільно було б навести, як узагальнення, окремий перелік, в якому окреслити як шляхи адаптації передового досвіду функціонування контролюючих органів у розвинених зарубіжних країнах до діяльності його в

Україні, так і відображення конкретних організаційно-правових заходів впровадження ключових елементів забезпечення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

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, які 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 Н.Б. Чекомасової «Адміністративно-правові засади державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду» містить наукові положення, сукупність яких у практично-прикладному аспекті забезпечує підвищення ефективності діяльності органів публічної влади.

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 оппонент
директор Закарпатського Цеолітового заводу,
кандидат юридичних наук **Р. Є. Савіцький**