

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, доцента Дрозда Олексія Юрійовича на дисертацію Неборського Євгена Аркадійовича на тему «Адміністративно-правові засади діяльності суб'єктів містобудування», поданої на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дисертації. Законодавче регулювання відносин у сфері будівництва не є усталеним, а зазнає постійних змін. Динамічні зміни будівельного законодавства призводять до того, що деякі його положення є неузгодженими між собою. В контексті реформування загальних засад адміністративно-правового регулювання в Україні на сучасному етапі, і як наслідок, модифікації всіх елементів механізму відповідного регулювання особливої актуальності набуває дослідження адміністративно-правових засад діяльності суб'єктів містобудування.

Значними проблемами будівельної діяльності є, зокрема, неузгодженість окремих положень нормативно-правових актів, недостатня визначеність загальнодержавної стратегії, відсутність єдиної злагодженої та ефективної системи дозвільних процедур.

Попри активізацію державної політики у сфері містобудування, залишається чимало питань, які потребують свого вирішення в частині: прийняття проекту Концепції публічного управління у сфері містобудівної діяльності на 2019-2030 рр. та реалізації її положень; кодифікація містобудівного законодавства та приведення до його положень нормативно-правових актів у досліджуваній сфері; узгодження повноважень суб'єктів містобудування на центральному та місцевому рівнях в межах подальшої реалізації процесу децентралізації; розмежування контрольно-наглядових та публічно-сервісних повноважень між суб'єктами містобудування; організація взаємодії суб'єктів містобудування; подальша інформатизація у сфері містобудування.

Таким чином, необхідність розробки та реалізація ефективної системи функціонування публічного управління у сфері містобудівної діяльності вказують на необхідність проведення комплексного дослідження та розв'язання питань щодо визначення кола та особливостей діяльності відповідних суб'єктів у цій сфері.

У зв'язку з цим, вбачається доцільним ґрунтовне дослідження питань пов'язаних з адміністративно-правовими засадами діяльності суб'єктів містобудування. Отже, дисертаційна робота Неборського Є.А. саме і демонструє комплексний підхід до аналізу зазначеної тематики та вирішення існуючих практичних проблем, є актуальною в доктрині адміністративного права.

Ступінь обґрунтованості та достовірності наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.

Ступінь обґрунтованості та достовірності результатів дослідження забезпечено використанням низки загальнонаукових і спеціальних методів пізнання. Їх застосування визначає логічну побудову дисертації, дозволяє послідовно й науково-обґрунтовано реалізувати мету і визначені задачі. Зокрема, використання у роботі системного та структурного методу, функціонального методу, формально-догматичного методу, хронологічного методу та методу періодизації надало змогу комплексно розкрити обрану тему й надати науково-обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання суспільних відносин, що складаються під час здійснення будівельної діяльності.

Безсумнівною перевагою роботи є використання дисертантом наукових знань з ряду галузевих наук (адміністративного, господарського, цивільного та інформаційного права), наукових праць широкого кола вітчизняних і зарубіжних учених, нормативного матеріалу міжнародних норм і стандартів, окремих зарубіжних країн щодо застосування різноманітних форм адміністративно-правових засад діяльності суб'єктів містобудування.

Структура роботи побудована таким чином, що дозволяє досягти обраної мети та виконати поставлені задачі. Робота складається з трьох розділів, поділених на дев'ять підрозділів, списку використаних джерел, додатків. Досліджено теоретичні, науково-практичні й законодавчі засади адміністративно-правових засад діяльності суб'єктів містобудування, міжнародні нормативи, законодавчий досвід окремих зарубіжних країн з питань їх практичної діяльності.

Винесені на захист положення характеризують роботу як комплексне монографічне дослідження, яке виконане дисертантом особисто.

Наукова новизна і практична цінність одержаних результатів.

Наукова новизна одержаних результатів ґрунтується на сучасному рівні постановки проблеми, її актуальності, значущості для науки адміністративного права. Дане дослідження є першим комплексним науковим дослідженням. Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертація є першою спробою комплексно дослідити адміністративно-правові засади діяльності суб'єктів у сфері містобудування. У результаті проведеного дослідження сформовано пропозиції, спрямовані на вдосконалення містобудівного законодавства України в частині діяльності відповідних суб'єктів публічної адміністрації у зазначеній сфері

Передусім автор дисертації вдало розкрив поняття, що органи публічної адміністрації як суб'єкти адміністративно-правових відносин у сфері містобудування слід розглядати як взаємоузгоджену систему органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, суб'єктів делегованих повноважень, саморегульованих організацій та інших суб'єктів під час здійснення ними публічних функцій у напрямі забезпечення сталого розвитку територій з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів, формування та реалізації державної політики у сфері містобудування, забезпечення прав та свобод фізичних та юридичних осіб (с. 20).

Слід погодитись, що автор із загальної системи органів державної влади виділяє органи загальної та спеціальної компетенції. Так, до органів загальної

компетенції відносимо Президента України, Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, інші органи державної влади або їх окремі підрозділи чи посадові особи. Виходячи із сутності системи вищих органів державної влади, вони реалізують нормотворчу, установчу, правозастосовчу та контрольно-наглядову функцію щодо всієї системи органів публічної влади, у тому числі й у сфері містобудування. До органів спеціальної компетенції, дисертант, відносить органи виконавчої влади, їх окремі підрозділи, посадові особи, які безпосередньо покликані брати участь у формуванні та реалізації політики містобудування. Варто зазначити, що їх вичерпний сталий перелік сформувавши неможливо, оскільки це динамічна структура (еволюція суспільства як безперервний процес та реформи у системі державної влади як цілеспрямований процес її удосконалення) (с. 31).

Автором цілком слушно визначено суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування, за цілим рядом критеріїв: 1) за масштабами діяльності: а) центральні: Міністерство розвитку громад та територій України, Державна архітектурно-будівельна інспекція України тощо; б) місцеві: органи виконавчої влади та місцевого самоврядування на місцях; 2) за напрямками впливу на державну політику у сфері містобудування: а) суб'єкти, які забезпечують формування державної політики у сфері містобудування; б) суб'єкти, які забезпечують реалізацію державної політики у сфері містобудування; 3) залежно від напрямів адміністративної діяльності суб'єктів містобудування: а) адміністративно-юрисдикційна діяльність органів публічної адміністрації; б) управлінська діяльність органів публічної адміністрації; в) публічно-сервісна діяльність органів публічної адміністрації; г) контрольно-наглядова діяльність органів публічної адміністрації (підрозділ 1.3.).

Заслуговує на увагу думка автора про те, що під правовими засадами діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування слід розуміти систему нормативно-правових актів, які регулюють питання організації, компетенції, форм і методів діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері містобудування (с. 107).

Варто підтримати аргументацію щодо доцільності визначення адміністративних актів суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування, як вольові владні дії органів публічної адміністрації як суб'єкта адміністративно-правових відносин у сфері містобудування, що здійснюються ними у межах визначених законодавством повноважень, спрямовані на створення, зміну чи припинення прав і обов'язків суб'єктів містобудування з метою здійснення управління у сфері містобудування (с. 147).

Можна погодитися із здобувачем, що в аспекті адаптації основних принципів шведської системи для створення сталого розвитку міст в Україні акцентується увага на розподілі ролей та обов'язків між місцевим (муніципальним), регіональним та національним плануванням, що забезпечить тісну співпрацю між органами управління на різних рівнях; створення міської стратегії, заснованої на концепції стійких міст; забезпечення перманентної актуалізації містобудівних планів, що дозволить звільнити існуючу українську систему планування від мертвих документів, до створення адаптивного та динамічного планування (с. 183).

У дисертації запропоновано удосконалення інформатизації публічного управління для створення транспарентного середовища у сфері містобудування, зокрема, забезпечення функціонування містобудівного кадастру та інших державних реєстрів з метою надання державних послуг фізичним та юридичним особам (с. 183-184).

Зважаючи на той факт, що сьогодні триває реформування адміністративного законодавства в Україні, позитивним вбачається те, що автор дослідження наголошує на тому, що сьогодні питання прийняття єдиного кодифікованого акта, а саме – Містобудівного кодексу, залишається актуальним, оскільки його прийняття забезпечить систематизацію законодавства у сфері містобудування та узгодження його положень з нормами суміжних галузей законодавства, сприятиме підвищенню ефективності діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, вдосконаленню порядку і прозорості прийняття ними рішень з питань

містобудування, забезпеченню реалізації прав територіальних громад та окремих громадян, ефективному використанню територій, удосконаленню порядку підготовки, погодження і затвердження містобудівної документації, а також створенню умов для ефективного міжнародного співробітництва у сфері містобудування (підрозділ 3.2).

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони мають як науково-теоретичну, так і практичну сферу застосування і використання. Положення та висновки дисертації можуть бути підґрунтям для подальшого дослідження питань адміністративно-правових засад діяльності суб'єктів містобудування.

Зміст автореферату ідентичний основним положенням дисертації.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації.

Позитивно оцінюючи дисертаційне дослідження в цілому, його наукову новизну, теоретичну і практичну значущість та відмічаючи її відповідність вимогам, які пред'являються до такого виду робіт, доцільно зазначити про низку зауважень щодо положень роботи, які потребують уточнення. Крім того, окремі зауваження стосуються дискусійних питань і потребують від дисертанта додаткової аргументації:

1. У повній мірі підтримуємо позицію здобувача, що давно назріла необхідність у розробці Містобудівного кодексу України. Основою формування його структури повинні стати законодавчі пропозиції наукових шкіл та законодавчі ініціативи органів публічної влади, сформовані за основними напрямками науково-технічної діяльності в сферах будівництва, містобудування, архітектури, промисловості, будівельних матеріалів, що дозволить забезпечити сталий розвиток будівельного комплексу, адаптованого до європейських вимог та стандартів. Разом із тим, вважаємо доволі дискусійною думку автора дисертації, що саме зарубіжний досвід молдавського законодавства дає нам підстави визначити подальші кроки у кодифікації адміністративного законодавства у будівельній галузі шляхом прийняття зазначеного кодексу (с. 184).

2. У підрозділі 2.1 «Правові засади та принципи діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування» автор виокремлює принципи діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування на підставі їх поділу на загальні принципи, притаманні діяльності всіх суб'єктів та спеціальні, що відбивають специфіку діяльності окремих суб'єктів у сфері містобудування. Поряд з цим доводить необхідність їх законодавчого закріплення у будівельному законодавстві. З цього приводу виникає питання в якому саме законодавчому акті повинні бути закріплені визначені в межах дисертації принципи та їх відповідна деталізація.

3. У підрозділі 1.1 «Поняття та характеристика суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування» виокремлено суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування: 1) органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування (ч. 2. ст 4 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»); 2) суб'єкти делегованих повноважень; 3) саморегулівні організації та інші суб'єкти під час здійснення ними публічних функцій; 4) фізичні та юридичні особи, за умови наявності юридичного факту, при якому останні наділяються юридичними правами та обов'язками згідно з містобудівним законодавством. Поряд з цим слід зазначити, що ч. 2. ст 4 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» визначає перелік суб'єктів містобудування, який не відповідає заявленим. У зв'язку з цим автору слід більш детально аргументувати зазначену позицію та розглянути можливість відповідного внесення змін до будівельного законодавства.

4. Дискусійним виглядає позиція дисертанта в частині, розгляду правових засад діяльності органів загальної компетенції, які реалізують нормотворчу, установчу, правозастосовчу та контрольню-наглядову функцію щодо всієї системи органів публічної влади, зокрема й у сфері містобудування, як суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування, в частині віднесення до їх переліку Президента України, Верховну Раду України. Діяльність зазначених суб'єктів є дискусійною в частині такої постановки

відповідного питання та потребує пояснення в аспекті розгляду саме діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування.

Висловлені зауваження в основному мають дискусійний характер, свідчать про складність проблеми, яка досліджується, а тому суттєво не впливають на загальну високу оцінку дисертації Є. А. Неборського.

Висновок

Дисертація Неборського Євгена Аркадійовича є завершеною монографічною працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності вирішують конкретне наукове завдання у визначенні адміністративно-правових засад діяльності суб'єктів містобудування.

Основні положення дослідження, розроблені рекомендації та сформульовані висновки дозволили повністю розкрити обрану тему.

Викладене вище дає підстави для остаточного висновку про те, що дисертація Неборського Євгена Аркадійовича на тему «Адміністративно-правові засади діяльності суб'єктів містобудування» відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а її автор заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

**доктор юридичних наук, доцент,
начальник відділу
докторантури та ад'юнктури
Національної академії внутрішніх справ**

Олексій ДРОЗД

