

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора Джафарової Олени В'ячеславівни на дисертацію Неборського Євгена Аркадійовича «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 дослідження

Будівництво є одним із тих критеріїв, який свідчить про стабільність та економічний розвиток країни, а доступність об'єктів будівництва, особливо його житлового фонду – гарантією соціального захисту громадян. Проте, незважаючи на суспільно-економічну значущість та важливість будівництва в життєдіяльності держави, у цій сфері існує багато проблем, які потребують невідкладного вирішення. Насамперед, діяльність суб'єктів органів публічної адміністрації у сфері містобудування має бути спрямована на забезпечення європейських стандартів проживання, підтримку повноцінного життєвого середовища, розвиток населених пунктів і територій держави, збереження та підтримку культурної спадщини, зокрема реконструкцію історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної і транспортної інфраструктури.

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.

Зазначені вище та інші недоліки, наявні в галузі будівництва та у відносинах, що тісно пов'язані з ним, обумовлені, в першу чергу, відсутністю

дієвої системи заходів державного впливу. Малоефективними, а отже такими, що потребують суттєвого удосконалення, є заходи адміністративного забезпечення, зокрема й адміністративної відповідальності за порушення будівельного законодавства.

Остання являє собою систему заходів реагування уповноважених державних органів на протиправні посягання, урегульованих нормами адміністративного права. У зв'язку з тим, що галузь будівництва має перебувати під державно-правовою охороною, питання вдосконалення засобів адміністративно-правового забезпечення набувають особливого значення.

Відповідно, все це, потребує комплексного наукового дослідження, яке б дозволило розв'язати не тільки теоретичні аспекти поставлених перед державою та суспільством завдань, але й на практиці сприяло б удосконаленню, а подекуди, кардинальній зміні діяльності відповідних органів публічної влади. Ознайомившись із текстом дисертації, 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, які виникають у сфері містобудування..

Можна стверджувати, що реалізація визначених завдань дозволила авторові досягти мети дослідження, яка полягала у комплексному дослідженні адміністративно-правових засад діяльності суб'єктів містобудування та напрямів

їх удосконалення з урахуванням загальної характеристики, правового статусу, організації їх діяльності, вітчизняного та зарубіжного досвіду в цій сфері. 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. 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, теорії управління, адміністративного права та процесу, господарського та цивільного права, юридична публіцистика. Автор використала достатню кількість літературних і нормативних джерел (260 найменувань) та творчо підійшла до їхнього 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, належним чином обґрунтована й апробована.

Основні результати дослідження досить повно викладені в 10 публікаціях, з них: 6 – статей, опублікованих у наукових фахових виданнях України, 1 – стаття – у наукових виданнях інших держав, а також в 3 – тезах доповідей і повідомлень на конференціях. 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 та

правозастосовній діяльності.

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. 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.

Можна підтримати більшість положень наукової новизни дисертаційної роботи Неборського Є.А. Перш за все привертає увагу авторське визначення поняття суб'єкти адміністративно-правових відносин у сфері містобудування як відносно визначеної нормами чинного законодавства, складної, поліфункціональної, динамічної системи, спрямованої на формування та реалізацію державної політики розвитку територій для забезпечення прав, свобод та законних інтересів окремих осіб, їх асоціацій, держави й суспільства в цілому (с. 38).

Певною науковою новизною відзначається визначення, що органи публічної влади як суб'єкти адміністративно-правових відносин у сфері містобудування необхідно розглядати як взаємоузгоджену систему органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, суб'єктів делегованих повноважень, саморегульованих організації та інших суб'єктів під час здійснення ними публічних функцій у напрямі забезпечення сталого розвитку територій з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів, формуванні та реалізації державної політики у сфері містобудування, забезпечення прав та свобод фізичних та юридичних осіб (с. 66).

Викликає інтерес запропонований автором науковий підхід до розподілу принципів діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування здійснено на підставі їх поділу на загальні принципи, притаманні діяльності всіх суб'єктів, та спеціальні, що відбивають специфіку діяльності окремих суб'єктів у сфері містобудування.

Так, до загальних принципів діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування, дисертантом включено принципи верховенства права, законності, людиноцентризму, гуманізму, професіоналізму та компетентності, гласності, відповідальності суб'єктів містобудування за порушення законодавства. Спеціальні принципи діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування склали принципи діяльності центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів місцевого самоврядування, самоврядних та саморегульованих організацій у сфері містобудування, а також їх взаємодії, зокрема, принципи: децентралізації, субсидіарності, самоврядності, пріоритетності безпеки життя і здоров'я людини, міжнародного співробітництва. Доведена необхідність їх законодавчого закріплення у відповідних нормативно-правових актах (с. 109).

Можна підтримати позицію дисертанта щодо необхідності внесення змін до законів України «Про основи містобудування» та «Про архітектурно-будівельну діяльність» щодо урегулювання процедури адміністративного оскарження індивідуального адміністративного акта у сфері містобудування, які повинні

включати: 1) визначення органу, до якого можуть звернутися суб'єкти з адміністративною скаргою; 2) вимоги до форми та змісту адміністративної скарги; 3) термін звернення з адміністративною скаргою; 4) підстави відмови у прийнятті адміністративної скарги або залишення її без розгляду; 5) розгляд і вирішення адміністративної скарги по суті (с. 153).

Слушною є позиція дисертанта щодо визначення концептуального підходу уніфікації наявної національної нормативно-правової бази шляхом прийняття Містобудівного кодексу України, а також 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).

На нашу думку, слухним є погляд автора на проблему щодо необхідності удосконалення Плану заходів з реалізації Концепції публічного управління у сфері містобудівної діяльності шляхом включення заходу, спрямованого на реалізацію ч. 2 ст. 42 Земельного кодексу України: безоплатну передачу земельної ділянки, на якій розташовані багатоквартирні будинки, а також належні до них будівлі, споруди та прибудинкова територія, що перебувають у спільній сумісній власності власників квартир та нежитлових приміщень у будинку, у власність або у постійне користування співвласникам багатоквартирного будинку (підрозділ 3.2.).

Слід акцентувати на обґрунтовані та необхідності внести зміни до тексту Концепції публічного управління у сфері містобудівної діяльності, спрямованої на вдосконалення правового регулювання адміністративно-правових відносин у сфері містобудування (с. 209).

Стиль написання дисертації 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 пов'язаних з адміністративно-правовими засадами діяльності суб'єктів містобудування у адміністративно-правового забезпечення будівельної галузі України, 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 подальшої розробки та удосконалення адміністративно-правових засад діяльності суб'єктів містобудування; *правотворчості* – для вдосконалення чинного містобудівного законодавства у напрямку підвищення ефективності функціонування суб'єктів містобудування; *правозастосовній діяльності* – для підвищення ефективності діяльності та функціонування суб'єктів містобудування; *освітньому процесі* – під час розроблення підручників, навчальних посібників, практикумів, методичних рекомендацій та викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Порівняльне адміністративне право», «Актуальні проблеми адміністративної реформи в Україні», «Актуальні проблеми адміністративного права і процесу».

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. Розглядаючи повноваження контрольно-наглядових органів у будівельній галузі, дисертант акцентує на тому, що на сьогодні у повноваження Державної архітектурно-будівельної інспекції України входить такі важливі функції, як контролююча, дозвільна і ліцензійна. Це призводить до того, що працівники даної служби одночасно виконують ці важливі функції, що несе за собою значні корупційні ризики (с. 55). В результаті чого автором, на підставі аналізу кола повноважень Державної архітектурно-будівельної інспекції України, запропоновано передбачити у штатному розписі інспекції такого органу, на який можна було б перекласти проведення дозвільних процедур у сфері будівництва з подальшим оприлюдненням результатів своєї діяльності, що дасть змогу уникнути проявам корупції (с. 55). Разом із тим, слід акцентувати увагу, що до структури Державної архітектурно-будівельної інспекції України вже входить окремий Департамент дозвільних процедур та Управління ліцензування, обстеження та паспортизації до повноважень яких віднесене вирішення відповідних питань. Отже, на нашу думку, доречним є не лише констатація проблемної правової ситуації, але й отримати розлогу думку здобувача щодо законодавчого та інституційного вирішення окресленої проблеми.

2. У дисертаційному дослідженні обґрунтовано доцільність внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 555 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» та прийнятті Концепції публічного управління у сфері містобудівної діяльності. Хотілося б почути думку дисертанта з приводу необхідності внесення відповідних змін та їх обґрунтуванні.

3. Одним із пунктів наукової новизни автором визначено, що органи публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування слід розглядати як взаємоузгоджену систему органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, суб'єктів делегованих повноважень, саморегульованих організації та інших суб'єктів під час здійснення ними публічних функцій та далі по тексту. У зв'язку з цим виникає питання щодо розширення суб'єктного складу, відповідно до досліджуваному напрямі в частині виокремлення, як окремих категорій: 1) органів виконавчої влади; 2) органів місцевого самоврядування; 3) суб'єктів делегованих повноважень; 4) саморегульованих організації; 5) та інших суб'єктів під час здійснення ними публічних функцій.

4. У підрозділі 3.1 «Зарубіжний досвід організації та функціонування суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування та шляхи його адаптації в Україні» автор пропонує створення національної веб-платформи з метою залучення до співпраці усіх стейкхолдерів містобудівного процесу та можливості досягнення консенсусу громадськості та органів публічної адміністрації. Зазначена позиція є цікавою та влучною, проте потребує відповідного пояснення щодо забезпечення її функціонування, відповідальних осіб за цей процес, акумулюванні інформації на ній та відповідного впливу на удосконалення будівельного законодавства.

5. Потребує відповідної аргументації позиція дисертанта в частині внесення змін до законів України «Про основи містобудування» від 16 листопада 1992 року № 2780-XII та «Про архітектурну діяльність» від 20 травня 1999 року № 687-XIV, закріпивши в них норми, що регулюють адміністративне оскарження індивідуального адміністративного акта у сфері містобудування, з метою захисту прав та законних інтересів суб'єктів адміністративно-правових відносин й цій сфері. Зазначена позиція потребує відповідного пояснення в частині прийняття законопроекту «Про адміністративну процедуру» чи Адміністративно-процедурного кодексу України, які урегулюють весь спектр вище заявлених питань.

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.

Виходячи з викладеного, можна стверджувати, що дисертація Неборського Євгена Аркадійовича на тему «Адміністративно-правові засади діяльності суб'єктів містобудування» є завершеною працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що вирішують конкретну наукову задачу, яка має суттєве значення для науки адміністративного права, відповідає Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а сама 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:

**Професор кафедри
поліцейської діяльності та
публічного адміністрування
Харківського національного
університету внутрішніх справ
доктор юридичних наук, професор**



О.В. Джафарова