

ВІДГУК
офіційного опонента
на дисертаційне дослідження Сергієнка Олександра Васильовича
«Публічне адміністрування громадянського контролю в галузі
містобудування в Україні», подане на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 –
адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дослідження. В умовах сучасних реформаційних державотворчих та правотворчих процесів, які спрямовані на удосконалення правового регулювання суспільних відносин у різних сферах, у тому числі, й у галузі містобудування, увага представників науки повинна концентруватися на поглибленому дослідженні питань громадянського контролю як важливої складової контрольної системи, належне публічне адміністрування якого сприятиме ефективному здійсненню прав та обов'язків суб'єктами публічної адміністрації. Реформування галузі містобудування вимагає оновлення підходів до діяльності органів публічної влади, запровадження принципів доступності та публічності, задля належного функціонування інституту громадянського контролю. В цьому аспекті важливо з'ясувати актуальні проблеми публічного адміністрування громадянського контролю в галузі містобудівної діяльності України та з їх урахуванням сформулювати пропозиції для удосконалення законодавства, які дозволять захистити права і законні інтереси громадян, сприятимуть подоланню корупційних проявів у вказаній сфері. Враховуючи зазначене, питання публічного адміністрування громадянського контролю в галузі містобудування в Україні набувають актуальності.

У дисертаційному дослідженні вирішуються завдання, які безпосередньо спрямовані на: розкриття теоретико-правових засад публічного адміністрування громадянського контролю в галузі

містобудування, (зокрема з'ясовується юридична природа громадянського контролю у галузі містобудування як об'єкта публічного адміністрування, виявляються і узагальнюються принципи публічного адміністрування громадянського контролю в галузі містобудування, визначається адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації та функції громадянського контролю в галузі містобудування); розкриття юридичних елементів адміністративно-правового механізму публічного адміністрування громадянського контролю в галузі містобудування в Україні; окреслення шляхів удосконалення публічного адміністрування громадянського контролю в галузі містобудування в Україні, що свідчить про важливе значення та підкреслює актуальність роботи.

До проблем публічного адміністрування, контролю, громадського контролю, містобудівної галузі, зверталися представники адміністративно-правової, фінансово-правової науки, науки державного управління, практики. Автор дослідження, аналізуючи їх праці, вказує на те, що «вони не зосереджували свої наукові пошуки на питанні публічного адміністрування саме громадянського контролю у галузі містобудування», це і зумовлює теоретичне та практичне значення дисертаційної роботи О.В.Сергієнка.

Автором чітко окреслено об'єкт і предмет дослідження, що дозволило правильно сформулювати мету, яка полягає в тому, щоб на основі комплексного аналізу теоретико-методологічних засад, нормативно-правових актів та інших джерел в аналізованій сфері розв'язати наукове завдання щодо публічного адміністрування громадянського контролю в галузі містобудування.

Слід констатувати, що робота виконана з урахуванням положень Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5, Концепції реформування

місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої Постановою Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333, а також відповідно до планів науково-дослідницьких робіт Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

Ступінь обґрунтованості та достовірності наукових результатів, сформульованих у дисертації. Ознайомлення зі змістом дослідження, авторефератом, науковим доробком автора дає змогу констатувати належну ступінь обґрунтованості наукових положень і рекомендацій, що містить дисертація, їх достовірність, оригінальність, відповідність встановленим вимогам. Це обумовлюється як вдало обраною методологією дослідження, зокрема використанням таких наукових методів дослідження, як історико-правовий, логіко-семантичний, системно-структурний, формально-юридичний, формально-логічний, індуктивний, порівняльно-правовий, так і повним і всебічним використанням емпіричного матеріалу. Дисертант опрацював наукові праці українських та зарубіжних вчених, нормативно-правові акти, що стосуються предмета дослідження, отже джерельну базу можна вважати цілком репрезентативною. Робота має не лише концептуальний характер, але й добре продуману, логічно послідовну, доказову манеру виконання. Зазначене свідчить про високий рівень обізнаності автора у питаннях, що досліджувалися, достовірність отриманих результатів.

Робота, підготовлена О.В.Сергієнком, характеризується системним підходом до предмета дослідження. Структура дисертації повністю відповідає меті й завданням, що окреслені у роботі та дозволяє чітко й поступово розглянути важливі проблеми визначені автором.

Наукова новизна отриманих результатів. У результаті проведеного

дослідження сформульовано ряд принципово нових положень і висновків, що характеризуються науковою значимістю, теоретичною та практичною цінністю, запропонованих особисто дисертантом, частину з них – удосконалено, інші – дістали подальшого розвитку. Наукова новизна пронизує всю роботу, а тому варто зупинитися на її окремих розділах.

У першому розділі, звертаючись до теоретико-правових засад публічного адміністрування громадянського контролю у галузі містобудування, автор робить слушні висновки, зокрема про те, що в Україні сформовано систему обмеження дії інститутів громадянського суспільства та наводить такі обмеження (с. 32). Звертаючись до Тлумачного словника сучасної української мови, Юридичної енциклопедії задля розуміння сутності слів «громадянський», «громадянин», «громадський», «громада», «суспільство», «громадянськість» та інших, автор доводить, що: контроль за діяльністю як держави загалом, так і місцевого самоврядування як частини громадянського суспільства, має здійснюватися саме як громадянський, тобто здійснюватися відповідними особами – громадянами; поняття громадського контролю слід визначати як аспект громадянського контролю на рівні відповідної громади як складової суспільства (с. 39). Враховуючи це О.Сергієнко робить слушний висновок, що громадянський контроль як об'єкт публічного адміністрування у галузі містобудування – це здатність кожного окремого громадянина та формальних і неформальних об'єднань громадян впливати на спеціальних суб'єктів публічної адміністрації, здійснювати щодо них перевірку й облік того, як вони виконують покладені на них завдання та реалізують свої функції, насамперед щодо недопущення узурпації влади шляхом активної участі у справах суспільства і держави, здатності до цієї участі, глибокого усвідомлення своїх прав та обов'язків з метою створення та підтримання повноцінного життєвого середовища, належного

планування та розвитку населених пунктів (територій), будівництва та збереження будівельних об'єктів, створення інженерної та транспортної інфраструктури (с. 71).

Достатньо обґрунтованим вбачається підхід автора до виокремлення та аналізу принципів публічного адміністрування громадянського контролю в галузі містобудування. Так, виваженою є думка дисертанта про те, що первинним загальним принципом у сфері містобудування поряд із принципом верховенства права є принцип побудови розвиненого громадянського суспільства, який полягає в тому, що публічна влада не тільки має формуватися громадянами, але й усебічно має передаватися на муніципальний рівень – суб'єктам громадянського суспільства, а найголовніше – вийти на той рівень, коли кожен голос (думку) громадянина влада має почути, більше того – кожен громадянин має займати активну громадянську, політичну та публічно-управлінську позицію (с. 40).

Розкриття сутності дієвості громадянського контролю, громадянської конкуренції та інших принципів публічного адміністрування громадянського контролю в галузі містобудування (підрозділ 1.2) свідчить про виважений підхід автора до розуміння діяльності інститутів громадянського суспільства.

У підрозділі 1.3 О.В.Сергієнко розглядає адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які мають владні функції у сфері містобудування, стверджуючи, що – це сукупність їх адміністративних обов'язків „працювати прозоро, надавати суб'єктам громадянського контролю всю необхідну інформацію для перевірки й обліку того, як вони виконують покладені на них завдання та реалізують функції, а також право розраховувати на об'єктивність (незаангажованість) здійснення публічного контролю, неприпустимість перекручування фактів перевірок і шанобливе

ставлення до себе (с. 75). Цікавою є думка дисертанта про те, що функція громадянського нагляду – це сукупність систем громадянського аудиту та громадянського інспектування (с. 55, 58).

Можна стверджувати, що у другому розділі роботи системно розглянуто адміністративно-правовий механізм публічного адміністрування громадянського контролю в галузі містобудування. Так, автор послідовно з'ясовує коло суб'єктів контролю за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації в галузі містобудування; виділяє види контролю у галузі містобудуванні залежно від суб'єктів, які його здійснюють (с. 141-142); удосконалює наукове розуміння громадянського контролю, який базується на громадянському договорі між громадянином і державою, а тому може і має здійснюватися як будь-яким громадянином, так і об'єднаннями громадян, які бажають з'ясувати, наскільки влада є відповідальною і належно виконує свої обов'язки (с. 84); виділяє основні суб'єкти громадянського контролю (окремі громадяни та неформальні об'єднання громадян; формальні об'єднання громадян, зокрема: правозахисні, професійні, екологічні громадські організації, організації споживачів; засоби масової інформації) (с. 85); окреслює рівні громадянського контролю залежно від суб'єктів публічної влади, стосовно яких він здійснюється (державний (загальнодержавний), регіональний, місцевий (локальний)) (с. 91).

Видається правильним підхід автора до розгляду об'єктів архітектури як об'єкта громадянського контролю у галузі містобудування та уточнення положення щодо розуміння об'єктів архітектури в галузі містобудування в Україні як матеріальних й інтелектуальних цінностей, які на стадії розроблення, планування, затвердження, будівництва, здавання в експлуатацію та експлуатації в більшості випадків потребують об'єктивного громадянського контролю (с. 143). Аналізуючи об'єкти

архітектури (містобудівні умови й обмеження, містобудівний розрахунок, будівельний паспорт забудови земельної ділянки, вихідні дані на проектування, проект виконання підготовчих робіт тощо) дисертант приходять до висновку, що вони різноманітні та мають специфічні риси, отже і громадянський контроль щодо них набуває особливих форм і змісту (с. 143).

Автор слушно удосконалює категорію планування території як інструмента публічного адміністрування громадянського контролю в галузі містобудівної діяльності (с. 144-145) та констатує, що сучасний стан регулювання відносин щодо громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади у сфері планування територій є проблемним, саме це є однією з основних причин виникнення суспільного обурення в цій сфері, яка є не тільки технічно складною, але й недостатньо відкритою для громадянського контролю (с. 146).

Звертаючись до ліцензування та сертифікації як інструментів публічного адміністрування громадянського контролю в галузі містобудування, розкриваючи їх сутність та особливості і проблеми правового регулювання, дисертант доводить, що – це зовнішній вираз однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів громадянського контролю, реалізованих у межах відповідної, визначеної законом компетенції (або на основі природного права – робити все крім того, що прямо заборонено законом) з метою досягнення відкритості в діяльності суб'єктів публічної адміністрації щодо ухвалення прозорих рішень з урахуванням балансу інтересів забудовників, громади і держави та забезпечення публічного інтересу суспільства загалом (с. 148). Така думка заслуговує на підтримку.

Автор детально досліджує дозвільну систему та державний архітектурно-будівельний нагляд і контроль у галузі містобудування» виявляє їх особливості. Цілком доведеним є висновок про те, що ведення

реєстру документів, які дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у виданні, скасування та анулювання зазначених документів є єдиною формою громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади в дозвільній системі у сфері будівництва, якщо не брати до уваги діяльність громадських рад (с. 128). Розгляд змісту нагляду та контролю дозволив дисертанту навести особливості та відмінності державного архітектурно-будівельного нагляду від однойменного контролю (с. 131-132), а звернення до форм контролю дало можливість констатувати, що існує така форма контролю, як огляд, але вона не передбачена нормами законів України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», «Про регулювання містобудівної діяльності» (с. 140).

З метою окреслення пропозицій щодо удосконалення публічного адміністрування громадянського контролю в галузі містобудування у третьому розділі дисертаційної роботи досліджуються та вперше узагальнюються актуальні проблеми публічного адміністрування громадянського контролю в галузі містобудівної діяльності до яких віднесено: неналежне законодавче врегулювання найбільш важливих категорій у досліджуваній сфері; застосування заходів публічного громадського обговорення на досить пізніх стадіях розгляду суспільно важливих питань; факультативне юридичне значення результатів громадянського контролю; неповне оприлюднення містобудівної інформації; недовірність громадських інспекторів у сфері архітектурно-будівельного контролю; відсутність єдиного публічного реєстру містобудівної документації (с. 194).

Особливу увагу у третьому розділі автором дослідження приділено

удосконаленню законодавства щодо публічного адміністрування громадянського контролю в галузі містобудівної діяльності. Цікавими видаються окреслені автором пропозиції стосовно передачі певних прав інститутам громадянського контролю, зокрема: у розрізі дозвільної системи надання права на реєстрацію та видання документів декларативного й дозвільного характеру громадянським реєстраторам чи професійним громадським організаціям будівельників (с. 164); проведення ліцензування та сертифікації як органами публічної влади, так й інститутами громадянського контролю (с. 165); у здійсненні державного архітектурно-будівельного контролю застосувати громадянську взаємність (с. 165).

Доказового та обґрунтованого змісту надають роботі запропоновані автором підходи до участі громадськості в ухваленні рішень (с. 167 - 176) та пропозиції щодо внесення змін і доповнень до статей 17, 20 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (с.198). Цікавим є авторське бачення доцільності використання зарубіжного досвіду стосовно передання права зі встановлення державних і галузевих будівельних норм, стандартів і правил від органів державної влади професійним громадським організаціям та органам місцевого самоврядування (с. 186) та необхідності складання публічних реєстрів добропорядності (с. 187-189).

Робота містить й інші висновки та пропозиції, що заслуговують на схвалення.

Практичне значення результатів дослідження полягає в тому, що вони становлять науково-теоретичний і практичний інтерес, а саме – можуть бути використані, і як свідчать довідки про впровадження вже використані, у: правотворчості, освітньому процесі, правозастосовній діяльності, науково-дослідній сфері.

Повнота викладу наукових положень в опублікованих працях.

Основні положення дисертаційного дослідження дістали відображення у 19 наукових статтях опублікованих у виданнях України, 1 – у науковому виданні іншої держави та 13 тезах доповідей опублікованих за матеріалами науково-практичних конференцій. Слід констатувати, що результати дисертаційного дослідження повністю відображені в опублікованих працях.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. В той же час слід зазначити, що дисертаційна робота не позбавлена окремих положень дискусійного характеру, суперечливих положень, положень, які потребують деталізації:

1. У дисертаційній роботі автор використовує такі поняття як «суб'єкт публічної адміністрації», «орган публічної влади», але тлумачить лише останнє. Так, на сторінці 27 дисертації зазначається, що «Ураховуючи мету та завдання дослідження, розумітимемо систему органів публічної влади в Україні як сукупність установлених Конституцією України органів державної влади й місцевого самоврядування, що забезпечують захист прав, свобод і законних інтересів громадян, безпеку держави й суспільства, вирішують питання соціально-економічного та культурного розвитку тощо». Враховуючи те, що чинне законодавство не містить визначення поняття «суб'єкт публічної адміністрації», а сфера містобудування є специфічною, то автору доцільно було б вказати, що розуміється під цим поняттям у даному дисертаційному дослідженні.

2. Розглядаючи функції контролю, автор звертається до громадянського нагляду та, як ми зазначали вище, пише, що його складовою є громадянське інспектування. Проте авторське визначення поняття «громадянське інспектування в галузі містобудування» базується лише на визначенні терміну «інспектування» – «здійснювати контроль, перевіряти правильність чийх-небудь дій через нагляд» (с. 57), що містить

Великий тлумачний словник сучасної української мови (Великий тлумачний словник сучасної української мови / укл. і гол. ред. В. Т. Бусел: ВТФ Перун. Ірпінь 2007. 1736 с.). Вважаємо, що дисертанту варто було б звернутися і до Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», в якому йдеться про інспектування та зазначається, що «інспектування здійснюється органом державного фінансового контролю у формі ревізії та полягає у документальній і фактичній перевірці певного комплексу або окремих питань фінансово-господарської діяльності підконтрольної установи, яка повинна забезпечувати виявлення наявних фактів порушення законодавства, встановлення винних у їх допущенні посадових і матеріально відповідальних осіб». Можливо б це сприяло уточненню його думки стосовно того, що «Функція громадянського інспектування в сучасній Україні представлена єдиним видом – здійсненням функції технічного нагляду» (с. 57), яка на наш погляд є дискусійною.

3. У пункті 26 «Висновків до розділу 2» зазначається: «Об'єктами громадянського контролю у сфері державного архітектурно-будівельного контролю є діяльність органу державної влади з питань архітектурно-будівельного контролю та нагляду й органів місцевого самоврядування щодо здійснення ними заходів планового та позапланового контролю суб'єктів господарювання в галузі містобудування. Тобто державний архітектурно-будівельний нагляд і державний архітектурно-будівельний контроль є сукупністю особливих об'єктів – планових і позапланових заходів, камеральних і документальних перевірок, журналів обліку приписів, рішень про скасування, зупинення дії та відновлення дії рішень об'єктів нагляду, які становлять об'єкти громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади в галузі містобудівної діяльності» (с. 149-150). На наш погляд, така думка є суперечливою, потребує уточнення, бо чомусь автором до

об'єктів віднесено планові і позапланові заходи, камеральні і документальні перевірки і т.д., хоча визначення об'єктів сформульовано через поняття «діяльність».

4. Додаток Є до дисертації – це Аналітична записка, що має назву «Основні проблеми здійснення громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади в сфері містобудування», яка підготовлена автором у 2018 році. Нині 2020 рік, отже автору доцільно було б оновити її та подати до Верховної Ради України новий варіант і його ж помістити у додатку.

5. У вступі автореферату прийнято подавати розділ «Публікації» та вказувати кількість публікацій автора, зокрема кількість наукових статей, що опубліковані у фахових виданнях України, у наукових виданнях інших держав, кількість тез доповідей опублікованих за матеріалами науково-практичних конференцій. У авторефераті О.В.Сергієнка такий розділ відсутній, а у списку публікацій здобувача, що міститься в авторефераті та на початку і в кінці дисертаційної роботи опубліковані праці поділено на ті, в яких опубліковано основні наукові результати дисертації, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації, які додатково відображають наукові результати дисертації.

Вказані зауваження носять дискусійний характер і не впливають на загальну позитивну оцінку роботи.

Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам. У цілому дослідження виконано на високому науковому рівні та заслуговує позитивної оцінки. Очевидним є те, що теоретичні напрацювання, рекомендації, пропозиції та висновки, які містить дисертація, характеризуються єдністю змісту. Зміст автореферату ідентичний основним положенням дисертації та повністю відображає результати дослідження.

Дисертація Сергієнка Олександра Васильовича «Публічне адміністрування громадянського контролю в галузі містобудування в Україні» є завершеною працею, в якій отримані нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності вирішують конкретне наукове завдання – щодо удосконалення публічного адміністрування громадянського контролю в галузі містобудування в Україні. На підставі проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень, висновків, пропозицій та рекомендацій. Подана до захисту робота відповідає вимогам пунктів 9, 11 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567 (із наступними змінами), 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, професор,
заслужений діяч науки і техніки України,
головний науковий співробітник
сектору «Українська школа законотворчості»
відділу теорії та практики законотворчої діяльності
Інституту законодавства
Верховної Ради України**

Л.А.Савченко
Зав. кафедрі

