

ВІДГУК

**офіційного опонента доктора юридичних наук, професора
Карабін Тетяни Олександрівни на дисертацію Мавродієвої Марини
Володимирівни на тему: «Адміністративно-господарські санкції за
правопорушення у сфері 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 та зв'язок її з науковими програмами, планами, темами. Містобудування – це сфера, в якій надзвичайно тісно переплітаються соціальні та економічні інтереси людини, громади, суспільства, бізнесу і держави. Ця сфера безпосередньо пов'язана з поліпшенням матеріальних умов людської життєдіяльності, зі створенням (удосконаленням, розвитком) засобів виробництва та, відповідно, з можливістю отримання значних економічних прибутків. Зрештою, це сфера, яка таїть у собі широкий комплекс соціальних, безпекових і корупційних ризиків. Економічна привабливість та величезні масштаби містобудівної діяльності з одного боку, а також недостатня ефективність існуючих механізмів контролю за додержанням містобудівних вимог, правил, норм і стандартів – з іншого, обумовлюють велику кількість правопорушень у цій сфері. У гонитві за надприбутками та зростанням вартості активів багато суб'єктів містобудівної діяльності йдуть на свідомі порушення, приносячи в жертву власним корисним цілям перспективи розвитку територій, стан навколишнього середовища, добробут і безпеку громадян.

В сучасних умовах відбувається активізація процесів із кодифікації містобудівного законодавства та розробки Містобудівного кодексу України,

складовою якого має стати окрема глава, присвячена особливостями застосування адміністративно-господарських санкцій до суб'єктів господарювання – порушників встановлених стандартів та норм здійснення підготовчо-архітектурних та будівельних робіт.

Недосконалість нормативно-правового регулювання застосування адміністративно-господарських санкцій за вчинення правопорушення у сфері містобудування знижує ефективність їх впровадження. Отже, робота М.В. Мавродієвої, присвячена дослідженню адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування, є актуальною і своєчасною.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Додатковим підтвердженням актуальності обраної М.В. Мавродієвою теми є і той факт, що дисертація виконано відповідно до Закону України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» від 11 липня 2001 р. № 2623-III; Переліку пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2023 р., затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 7 вересня 2011 р. № 942; Концепції розвитку електронної демократії в Україні, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 р. № 797 р; Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні, схваленого Постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 р. № 509-VII; Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015; Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р; Концепції реалізації державної політики з нормативного забезпечення будівництва в Україні на період до 2015 р., схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 липня 2010 р. № 1436-р, та згідно з іншими нормативними актами. Дисертацію виконано в межах наукового проєкту Запорізького національного університету «Дослідження проблем теорії адміністративного права в умовах

глобалізаційних процесів» (номер державної реєстрації 0115U00711). Внесок здобувача полягає у виявленні особливостей застосування адміністративно-господарських санкцій за вчинення правопорушень у сфері містобудування.

Таким чином, підкреслюємо, що аналіз адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування є актуальним предметом комплексного доктринального теоретико-правового дослідження.

Дисертаційне дослідження М.В. Мавродієвої є затребуваним як з позицій правової науки, так і з точки зору практичної діяльності, спрямованої на удосконалення нормативно-правової бази.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Розглянувши дисертацію, можна зробити висновок, що автор дійсно провів ґрунтовне комплексне наукове дослідження, що відповідає поставленим меті та завданням.

Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Їх застосування характеризується системним підходом, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності їхнього соціального змісту і юридичної форми, здійснити системний аналіз питання визначення адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування. У роботі автор використав систему загальнофілософських, загальнонаукових та спеціально-наукових методів пізнання.

Нормативну основу роботи становлять законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти з питань застосування адміністративно-господарських санкцій за вчинення правопорушення у сфері містобудування. Обґрунтування авторських пропозицій із удосконалення нормативно-правового регулювання адміністративно-господарських санкцій за вчинення правопорушення у сфері містобудування України розроблено із врахуванням дослідження досвіду таких зарубіжних країн, як: Республіка Польща, Сполучені Штати Америки, Федеративна Республіка Німеччина та інших країн Європи та світу.

Емпіричну базу дослідження сформовано за рахунок використання офіційної статистичної інформації, оприлюдненої Державною службою статистики України та іншими адміністративними органами за період 2018–2024 рр., а також відомості Єдиного державного реєстру судових рішень України та ряду центральних органів виконавчої влади, зокрема Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Міністерства екології та природних ресурсів України, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та інших органів державної влади й місцевого самоврядування.

Фундаментальність та комплексність роботи проявляється у всебічному та поступовому вивченні дисертантом об'єкту та предмету дослідження. Починаючи роботу з загальнотеоретичної характеристики адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування, автор переходить до визначення змістовної характеристики процесів врегулювання відносин у сфері містобудування, що має на меті визначення конкретних напрямів її впровадження в сучасних національних правових реаліях. Обраний вектор теоретико-правового дослідження дозволив М.В. Мавродієвій досягти поставленої мети та визначив успішність наукових розробок, спрямованих на вирішення нагальних наукових теоретико-правових задач.

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійною науковою працею, що відображає результати проведеного дослідження. Сформульовані теоретичні положення, висновки та пропозиції були одержані дисертантом унаслідок аналізу та безпосереднього використання в роботі науково-інформаційних, нормативно-правових джерел і матеріалів щодо застосування адміністративно-господарських санкцій за вчинення правопорушень у сфері містобудування в Україні.

Достовірність і наукова новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій дисертації не викликає сумнівів, підтверджується їх апробацією у відкритому друці, обговоренням на наукових

конференціях, інших наукових заходах. Достовірність одержаних результатів підтверджується не тільки їх науковою значимістю, як певною системою здобутих дисертантом нових знань, що заповнюють деякі прогалини адміністративного права та процесу, але й їх практичним значенням, зокрема для вдосконалення чинного національного законодавства в тій його частині, що стосується правового врегулювання відносин у сфері містобудування у порядку адміністративного судочинства в Україні в умовах імплементації європейських стандартів законодавства. Проведена автором науково-дослідна робота є результатом власних напрацювань здобувача, який здійснив вдалу спробу визначити місце та значення адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування.

Погоджуючись у цілому з усіма визначеними автором складовими **наукової новизни** дослідження, вважаємо за необхідне акцентувати особливу увагу на деяких з них.

Новизна дослідження полягає насамперед в постановці та актуалізації автором питання про необхідність теоретичного узагальнення та нового вирішення наукового завдання, що полягає у пошуку оптимальної моделі побудови системи адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування в умовах імплементації європейських стандартів політики, що має будуватися на пануванні концепції «good governance», окресленні проблем її нормативного визначення та практичної реалізації, формулюванні пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства в цій сфері.

Висновки та пропозиції щодо визначення системи адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування в умовах імплементації європейських засад впровадження концепції «good governance» в Україні можуть бути основою для подальших наукових досліджень із відповідної проблематики. Результати дисертаційного дослідження можуть стати основою для вдосконалення нормотворчої та правозастосовної діяльності. Є обґрунтованим та доцільним використання основних результатів

дисертаційного дослідження в процесі викладання студентам вищих навчальних закладів дисциплін «Адміністративне право», «Господарське право», «Будівельне право», «Корпоративне право» підготовки підрозділів підручників і навчальних посібників із відповідного навчального курсу, а також статей і наукових повідомлень.

Переходячи до оцінки основних положень і висновків дисертації, варто зазначити, що в роботі порушені нерозроблені раніше наукові та практичні задачі, розв'язання яких дозволило одержати цікаві результати і виробити ряд пропозицій. З урахуванням цього можна стверджувати, що новизна дисертації виявляється як у підході до досліджуваних проблем, так і в запропонованому способі розв'язання конкретних теоретико-правових питань.

Заслугує на увагу здійснена автором змістовне обґрунтування доцільності впровадження до проєкту Містобудівного кодексу України принципів побудови системи місцевого самоврядування, що полягають у забезпеченні повноцінної фінансової децентралізації адміністративно-територіальних одиниць, що дозволять закріпити можливість встановлення режиму забудови територій, що здатен відобразити містобудівні потреби громади та врахувати територіальні вимоги здійснення забудови населених пунктів. Вирішення доповнення нормативного переліку адміністративно-господарських санкцій у сфері містобудування шляхом його доповнення такою санкцією як попередження суб'єкта господарювання. Саме з цією метою М.В. Мавродієва значну увагу приділила дослідженню поняттю та системі правопорушень у сфері містобудування як підстава застосування адміністративно-господарських санкцій та класифікації адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування, що дозволило виокремити конституційно-правові, кримінально-правові, адміністративно-правові, дисциплінарно-правові, цивільно-правові (майнові), господарсько-правові; та класифікувати їх за такими критеріями: а) функціональним призначенням (регулятивні, охоронні, санкції нікчемності, заохочувальні (або стимулюючі) санкції); б) за ступенем деталізації їх змісту

та обсягу обмежень, що застосовуються до винних осіб (абсолютно визначені, відносно визначені, альтернативні санкції); в) за способом відновлення порушеного права (штрафні, каральні санкції); г) за підставою застосування (договірні та позадоговірні санкції); ґ) за суб'єктним складом правовідносин (санкції, що застосовуються владним органом; санкції, що розглядаються з позиції особи, щодо якої вони застосовуються; санкції, що розглядаються з позиції, яка має користь та інтерес у їх реалізації); д) за способом визначення (санкції нарахування, до яких належать неустойка, штраф, пеня; санкції вилучення, що застосовуються, як правило, у разі отримання суб'єктом певного майна з порушенням вимог законності). При цьому до спеціальних ознак правопорушень у сфері містобудування віднесено: 1) унікальний об'єкт посягання, яким є правовідносини, що виникають у процесі здійснення будівельної діяльності задля забезпечення належної якості повноцінного життєвого середовища населення, що має розумітися як дотримання вимог технології здійснення підготовчих і будівельних робіт, а також загалом упровадження якісного підходу до забезпечення життєдіяльності населеного пункту, що містить у собі діяльність із дотримання вимог екологічної безпеки, ефективності управління відходами, упровадження політики енергоефективності тощо; 2) міжгалузевий комплексний нормативно-правовий характер регулювання об'єкта посягання.

Автором обґрунтовано, що ознаками адміністративно-господарських санкцій є: 1) спеціальна підстава їх застосування, що полягає у встановленні факту недотримання режиму здійснення господарської діяльності; 2) публічно-управлінський характер впливу, що чиниться органом державної влади або органом місцевого самоврядування на суб'єкта господарювання; 3) позадоговірний характер встановлення розміру санкцій та підстав застосування; 4) спеціальні строки застосування; 5) адміністративна процедура застосування; 6) адміністративний порядок оскарження; 7) майновий та управлінський правообмежувальний характер впливу на суб'єкта господарювання, що може полягати в обмеженні чи навіть зупиненні

його діяльності; 8) спеціальний суб'єктний характер таких правовідносин, що полягає в законодавчому встановленні нормативного переліку суб'єктів, до яких вони можуть бути застосовані, а також у визначенні спеціального суб'єкта державного контролю у сфері архітектури та містобудівної діяльності; 9) функціональне спрямування, що полягає в забезпеченні повноцінного життєвого середовища для населення.

Актуальним і таким, що відповідає потребам часу, є авторський підхід до розуміння категорії «містобудування» як функціонально визначеної діяльності адміністративних органів, підприємств, установ, організацій, а також фізичних осіб та їх об'єднань, яка спрямована на формування якісного повноцінного життєвого середовища, включає прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання територій, проектування, будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів, реконструкцію історичних населених пунктів за умови збереження традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної і транспортної інфраструктури, запровадження дієвих механізмів управління відходами на засадах упровадження екологізації виробництва та Цілей сталого розвитку.

Слід відмітити, що дисертантом власні висновки побудовано не лише на підставі аналітики наукових та нормативно-правових джерел, а й з урахуванням судової практики, статистичних даних та показників Єдиного реєстру судових рішень.

У роботі містяться й інші слушні положення, висновки та пропозиції.

Основні положення роботи знайшли відображення в 4 наукових статтях, з яких 3 статті опубліковані у виданнях, що визнані як фахові з юридичних наук, та 1 стаття – у зарубіжному науковому виданні, а також у 3 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Вивчення дисертаційного дослідження та його автореферату дає підстави для твердження про ідентичність змісту автореферату й основних положень дисертації. Оформлення дисертаційної роботи зауважень не

викликає.

Усе вищезазначене дозволяє зробити висновок, що дисертаційна робота М.В. Мавродієвої написана на високому теоретичному рівні, має значну наукову та практичну цінність.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. Оцінюючи в цілому позитивно дисертацію М.В. Мавродієвої, водночас вважаю за необхідне звернути увагу на питання, які могли б слугувати предметом дискусії та обговорення при захисті дисертаційної роботи:

1. Як слушно вказує у роботі автор: «наслідком правової глобалізації є наближення національного законодавства у сфері містобудування до законодавства Європейського Союзу шляхом його систематизації та уніфікації, підвищення стабільності правових норм, розмежування повноважень публічних органів у сфері містобудівного нагляду та контролю, спрощення процедур тощо з метою покращення правового регулювання сфери містобудування». Проте поза авторською увагою залишено питання практичної реалізації цих процесів, що вочевидь необхідно було зробити, що сприяло б підвищенню рівня практичного значення здійсненого дослідження.

2. Реформування законодавства у сфері містобудування в нашій державі спрямоване на запозичення позитивного досвіду зарубіжних країн щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування. У зв'язку з цим вбачається за доцільне провести аналіз правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування крізь призму прецедентного права ЄСПЛ.

3. У розрізі визначення напрямів оптимізації застосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування автору було бажано обґрунтувати особливості захисту публічних інтересів у сфері містобудування. Саме тому було б доцільно обґрунтувати авторський підхід до запровадження механізму подання колективного позову.

4. В ході здійсненого аналізу адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування доцільно було б провести більш ґрунтовний аналіз судової практики з розгляду та вирішення спорів у сфері містобудування, що дало б можливість надати більш детальну характеристику особливостей накладення адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування.

5. Крім цього, дисертантці також варто би було проаналізувати вплив регулятивної дії положень Закону «Про адміністративну процедуру», що недавно введений у дію, на формування та розвиток законодавства щодо застосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування. У зв'язку із необхідністю приведення спеціального законодавства до вимог цього закону, дане питання є актуальним та потребує уваги.

Наведені спірні положення і висловлені зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку дисертації, яка має самостійний і творчий характер, наукову і практичну цінність. Наявність дискусійних питань насамперед характеризує актуальність і складність теми дослідження та власний підхід дисертанта до їх розгляду. В дослідженні авторіві вдалося досягти поставленої мети.

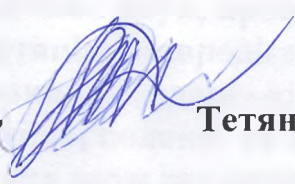
Дозволяє зробити висновок про те, що дисертація «**Адміністративно-господарські санкції за правопорушення у сфері містобудування**» є завершеним науковим дослідженням, в якому отримано нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності розв'язують конкретне наукове завдання, яке має істотне значення для розвитку адміністративно-правової науки, а за своєю актуальністю, новизною постановки та вирішенням досліджених проблем, теоретичним рівнем та практичною значущістю відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а її автор – Мавродієва Марина Володимирівна – заслуговує на присудження наукового

ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 –
адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

доктор юридичних наук, професор
завідувач кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
Державного вищого навчального закладу

«Ужгородський національний університет»



Тетяна КАРАБІН

Підпис засвідчую:

вчений секретар

Державного вищого навчального закладу

«Ужгородський національний університет»



Олена МЕЛЬНИК