

*До спеціалізованої вченої ради Д 17.051.07
Запорізького національного університету*

ВІДГУК

**офіційного опонента кандидата юридичних наук, доцента
Маркіна Сергія Ігоровича
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. Актуальність обраної теми дослідження та її комплексність обумовлюється низкою зовнішніх та внутрішніх факторів в контексті впровадження в Україні реформ. Сфера будівництва є важливим сектором національної економіки України, яка відіграє значну роль у забезпеченні функціонування населення як в умовах воєнного стану, так і в умовах повоєнної відбудови, що стало однією із аргументації активізації діяльності із систематизації законодавства та розробці проекту Містобудівного кодексу України. Однак очевидно, що функціонування сектору містобудування пов'язується із вчиненням порушень в ньому та вимагає пошуку ефективних інструментів забезпечення їх подолання та ефективності здійснення такої діяльності.

Одним із таких інструментів має бути визнана система юридичної відповідальності як інструмент відновлення прав та інтересів особи, створення базису для компенсації шкоди та превентивного впливу на суб'єктів, що допускають порушення у господарській діяльності. У системі юридичної відповідальності за вчинення правопорушень у сфері містобудування важливе значення мають адміністративно-господарські санкції та визначення напрямів їх оптимізації і забезпечення ефективності.

З врахуванням вище зазначеного особливої актуальності та гостроти набуває питання застосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування, пошуку оптимальних напрямів впровадження європейських та міжнародних стандартів у цій сфері, що визначає теоретичну та практичну затребуваність здійсненого М.В.Мавродієвою доктринального дослідження.

Проведене дослідження М.В.Мавродієвою носить комплексний характер, присвячене удосконаленню системи адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування, при цьому вироблені авторські пропозиції, рекомендації, підходи та дискусійні положення свідчать про розуміння здобувачкою врахування не лише юрисдикційних, але і організаційних-правових напрямів забезпечення ефективності системи адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування.

Важливість обраної теми дослідження зумовлена необхідністю визначення системи адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування, встановлення напрямів подолання існуючих проблем застосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування. Вище зазначене свідчить про потребу глибокого і всебічного наукового дослідження адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування.

З огляду на зазначене, актуальність теми та потреба в її комплексному дослідженні, необхідність наукового пошуку, спрямованого на визначення адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування в умовах сучасних реалій в Україні є обґрунтованими та не викликають сумнівів, що й обумовило вибір теми, визначило мету та завдання дисертаційного дослідження М.В.Мавродієвої.

Дисертацію 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.

Належний ступінь обґрунтованості і достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій забезпечується якісним використанням низки загальнонаукових і спеціальних методів пізнання, достатнім рівнем узагальнення теоретичних висновків і поглядів, викладених у вітчизняній та зарубіжній літературі, правових концепціях, ретельним опрацюванням відповідних джерел адміністративного, господарського права, належною апробацією результатів дослідження і їх оприлюдненням відповідно до встановлених вимог.

Аналіз положень дисертації засвідчує, що на всіх етапах дослідження використовувалися різні сучасні загальні та спеціальні методи наукового пізнання. Завдяки використанню порівняльно-правового методу юридичних досліджень відображено зарубіжний досвід правозастосування

адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування (підрозділи 2.1, 2.2, 2.4). За допомогою діалектичного методу визначено авторський підхід до низки юридичних категорій, зокрема «містобудування», «адміністративно-господарські санкції у сфері містобудування» тощо (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 2.3, 2.4). Закони формальної логіки та методи індукції і дедукції, аналізу й синтезу дали змогу охарактеризувати правову природу правопорушень у сфері містобудування, а також відобразити процедуру застосування адміністративно-господарських санкцій (підрозділ 1.2, розділ 2). Завдяки застосуванню системно-структурного методу досліджено особливості адміністративно-господарських санкцій як засобу юридичної відповідальності у сфері містобудування (підрозділи 1.3, 1.4, розділ 2). За допомогою методу моделювання обґрунтовано напрями забезпечення ефективності правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування (підрозділи 1.2, 1.3, 1.4, 2.4).

Мету дослідження автор вбачає в поглибленні знань, підходів для розуміння змісту й системи адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування на основі комплексного аналізу наявних наукових і нормативних джерел. У результаті дослідження сформульовано низку нових наукових положень, рекомендацій і висновків.

Структура роботи складається зі вступу, двох розділів, що містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Список використаних джерел налічує 282 найменування. Джерельну базу дослідження можна вважати цілком репрезентативною, в процесі виконання дисертаційної роботи автором опрацьовано достатню кількість наукових та нормативних джерел, всього 282 найменувань. *Нормативну основу* роботи становлять законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти з питань застосування адміністративно-господарських санкцій за вчинення правопорушень у сфері містобудування. Обґрунтування авторських пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання

адміністративно-господарських санкцій за вчинення правопорушень у сфері містобудування України розроблено з урахуванням досвіду таких зарубіжних країн, як Республіка Польща, Сполучені Штати Америки, Федеративна Республіка Німеччина та інші країни Європи і світу.

Емпіричну базу дослідження сформовано завдяки використанню офіційної статистичної інформації, оприлюдненої Державною службою статистики України та іншими адміністративними органами за період 2018–2024 рр., відомостей Єдиного державного реєстру судових рішень України, а також даних низки 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.

Зміст дисертації в цілому характеризується досить високим теоретичним і науково-методологічним рівнем вирішення поставлених завдань, самостійністю і цілісністю проведеного дослідження, що дозволило досягти поставленої мети, виконати дослідницькі задачі і повністю розкрити тему дослідження.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що полягає в тому, що дисертація є одним із перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексних наукових досліджень, присвячених здійсненню характеристики адміністративно-господарських санкцій за вчинення правопорушень у сфері містобудування в Україні. Унаслідок дослідження сформульовано низку нових наукових положень, рекомендацій і висновків, зокрема: *уперше* обґрунтовано 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; визначено доцільність розширення нормативного переліку адміністративно-господарських санкцій у сфері містобудування шляхом його доповнення такою санкцією, як попередження суб'єкта господарювання; обґрунтовано доцільність упровадження у проєкт Містобудівного кодексу України принципів побудови системи місцевого самоврядування, що полягають у забезпеченні повноцінної фінансової децентралізації адміністративно-територіальних одиниць, що дасть змогу закріпити можливість встановлення режиму забудови територій, який здатний відобразити містобудівні потреби громади та врахувати територіальні вимоги до здійснення забудови населених пунктів; *удосконалено* аргументацію необхідності запровадження на нормативному рівні підходу, згідно з яким правопорушення у сфері містобудування, за вчинення яких до суб'єктів господарювання можуть бути застосовані адміністративно-господарські санкції, мають пов'язуватися не лише з допущенням порушення технологій здійснення будівельних робіт або порушенням режиму ліцензування будівництва об'єктів особливих класів небезпеки, але й з упровадженням будівельних робіт без вжиття заходів із належного управління відходами будівництва, допущенням вимог забезпечення екологізації та енергоефективності об'єкта; підходи до класифікації гарантій у сфері містобудування, у межах яких в окрему групу виділено конституційні гарантії захисту учасників у сфері містобудування в разі застосування адміністративно-господарських санкцій, що визначаються як передбачені нормами права засоби забезпечення, застосування та реалізації прав учасників у сфері відносин містобудування, а під гарантіями захисту учасників у сфері відносин містобудування в разі застосування

адміністративно-господарських санкцій розуміються передбачені чинним законодавством засоби, способи та умови діяльності, яка пов'язана з виконанням дозвільних і реєстраційних функцій у будівництві, спрямована на здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду за дотриманням законодавства учасниками у сфері відносин містобудування; *набули подальшого розвитку* класифікація нормативно-правових засад регулювання у сфері містобудування за такими критеріями, як функціональне призначення, юридична сила нормативно-правових актів, що дало змогу обґрунтувати висновок про те, що сфера відносин, пов'язаних зі здійсненням містобудування, характеризується міжгалузевим змістом та має розглядатися як певний юридичний феномен, який утворюється як симбіоз положень актів адміністративно-правового законодавства, актів фінансово-правового законодавства, актів екологічного, земельного та природоресурсного законодавства, актів кримінально-правового законодавства, актів адміністративно-деліктного законодавства, актів господарсько-правового законодавства; підходи до класифікації стадій провадження у справах щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування, яка має оцінюватися виключно в контексті окремої наукової мети, зумовленої завданням дослідження, що дало змогу дійти висновку про те, що з огляду на необхідність оптимального нормативно-правового регулювання правових та організаційних аспектів розгляду справ щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування недоцільним є дублювання відповідних положень у Законі України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» від 14 жовтня 1994 р. № 208/94-ВР та в Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 6 квітня 1995 р. № 244; пропозиції щодо внесення змін до Закону України «Про основи містобудування», Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» та інших законодавчих

актів стосовно досліджуваної проблеми з використанням сучасної методології юридичної техніки з метою вдосконалення правового регулювання застосування адміністративно-господарських санкцій у сфері містобудування.

Окрім наведеного, у дисертації сформульовано й багато інших необхідних та корисних висновків, положень і пропозицій. Проведена автором науково-дослідна робота є результатом його власних напрацювань, вдалою спробою оптимізації адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування.

Наукове та практичне значення роботи. Виконана М.В.Мавродієвою наукова робота сприяє розв'язанню низки теоретичних і практичних питань, що мають важливе значення для розвитку адміністративного права та процесу, господарського права, підвищення ефективності діяльності сфери містобудування в Україні.

Теоретичні положення і практичні рекомендації, які знайшли своє відображення в дисертації, полягають в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес та можуть бути використані в таких напрямках:

- *науково-дослідній діяльності* – як основа для подальших наукових досліджень особливостей застосування адміністративно-господарських санкцій за вчинення правопорушень у сфері містобудування в Україні та інших питань із відповідної тематики;

- *правотворчій діяльності* – у процесі підготовки пропозицій щодо внесення змін до чинного містобудівного та адміністративно-правового законодавства задля оптимізації застосування адміністративно-господарських санкцій за вчинення правопорушень у сфері містобудування в Україні;

- *правозастосовній діяльності* – для вдосконалення нормативно-правового регулювання застосування адміністративно-господарських санкцій за вчинення правопорушень у сфері містобудування в Україні;

навчальному процесі – під час викладання студентам закладів вищої

освіти дисциплін «Адміністративне право», «Господарське право», «Корпоративне право», «Містобудівне право», у процесі підготовки підрозділів підручників і навчальних посібників із відповідного навчального курсу, а також статей та наукових повідомлень.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. Визнаючи загалом високий науково-теоретичний рівень роботи М.В.Мавродієвої, її важливе практичне значення, слід зазначити, що як і будь-яке дослідження складної наукової проблеми дана дисертація містить і спірні, або не зовсім обґрунтовані положення, які є підставою для висловлення певних зауважень, підґрунтям наукової дискусії, зокрема:

1. Дисертанткою в межах виконаного дослідження, а саме під час аналізу категорії «адміністративно-господарський штраф» використовується юридична категорія «публічний інтерес». Категорія «публічний інтерес» стала базисом для визначення сутності адміністративно-господарських санкцій за правопорушення в цілому, і зокрема, у сфері містобудування. Однак необхідно зазначити, що відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру» визначення змісту категорії «публічний інтерес» здійснюється за допомогою застосування кількісних критеріїв, тоді як національна судова практика застосовує якісний критерій до встановлення його функціонального значення (наприклад, постанова Великої Палати Верховного Суду України від 13 лютого 2019 р. у справі № 810/2763/17). В цьому сенсі є доцільним при аналізі адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування обґрунтувати авторський підхід до визначення якісних та кількісних критеріїв розуміння змісту публічного інтересу як базису для встановлення співмірності застосування економіко-правових засобів впливу на суб'єктів господарювання.

2. В межах другого розділу автором розглядається проблематика практики правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування. Втім поза дослідницькою увагою залишено питання судової практики правозастосування адміністративно-

господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування, що було б бажано зробити задля підвищення практичної цінності рецензованого дослідження.

3. В межах другого розділу автором зроблено аналіз гарантій захисту учасників у сфері відносин містобудування при застосуванні адміністративно-господарських санкцій. Втім враховуючи наявний в межах вітчизняної юридичної науки підхід щодо широкого розуміння категорії «гарантії захисту учасників правовідносин», автору було б бажано визначити проблематику адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування як систему, яка включає в себе, юридичні акти, організаційно-правову діяльність учасників у сфері відносин містобудування, а також правотворчі, правореалізуючі та контрольно-наглядові процеси.

4. Найчастіше спори, що виникають через накладення владними суб'єктами адміністративно-господарських штрафів, пов'язуються із, по-перше, оскарженням, власне факту проведення перевірки; по-друге, правомірністю обрання такої санкції; по-третє, розміру адміністративно-господарського штрафу. Однак детальний аналіз наведеного дисертанткою залишено поза увагою.

Висловлені зауваження характеризують складність досліджених проблем, багато в чому мають дискусійний характер і не знижують загальної позитивної оцінки дисертаційної роботи М.В.Мавродієвої, а здійснений автором творчий пошук заслуговує на підтримку.

Розглядувана дисертація містить раніше не досліджувані наукові положення та отримані особисто автором нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності має важливе науково-прикладне значення.

Анотеза дисертації ідентичний її змісту і повністю відображає основні положення та результати дослідження. Дисертацію й анотезу оформлено відповідно до встановлених вимог.

Викладене дозволяє зробити висновок, що дисертація **«Адміністративно-господарські санкції за правопорушення у сфері**

містобудування» є самостійною, завершеною науковою працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що розв'язують конкретне наукове завдання, яке має істотне значення для науки адміністративного та фінансового права, тобто 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 підставі прилюдного захисту на присудження йому наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

кандидат юридичних наук, доцент,
адвокат



Маркін С.І.