

ВІДГУК

офіційного опонента – кандидата юридичних наук Брагаря Віталія Станіславовича на дисертацію Семенчук Наталії Олександрівни «Публічно-правові спори у сфері містобудування», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

1. Актуальність теми дисертації. В умовах оголошеного напряму децентралізації місцевого самоврядування та територіальної організації в Україні вимагається проведення реформування системи містобудування, спрощення нормативного регулювання такої діяльності та підвищення її інвестиційної привабливості в Україні. При цьому в Україні і досі спостерігається застосування певної кількості технічних норм радянських часів та функціонує доволі складна система стандартизації та нормування у сфері містобудування, що очевидно призводить до надмірних показників спорів.

Важливим є активізація процесів із систематизації законодавства та розробкою Містобудівного кодексу України. Містобудівний кодекс може розв'язати проблеми невідповідності між земельним та будівельним законодавством, забезпечити несуперечливе та уніфіковане регулювання містобудівної галузі, створити правові умови для планування інтегрованого розвитку громад. Окремі блоки кодексу мають врегулювати проблеми взаємодії центральної та муніципальної влади і приватного сектору, а також залученості громадськості до містобудівного процесу, починаючи з ранніх стадій планування. Однак при цьому в умовах його відсутності врегулювання нормативних колізій фактично покладається на судову гілку влади, що актуалізує дослідження, здійснене Наталією Олександрівною та присвяченого специфіки розгляду та вирішення публічно-правових спорів у сфері містобудування.

2. Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Аналіз тексту дисертації та

автореферату свідчить про науково обґрунтований системний підхід автора до проблеми: аргументовано сформульована актуальність теми, досить чітко визначені об'єкт, предмет, мета та задачі дослідження, комплексно підібраний необхідний для виконання цих завдань методологічний інструментарій. Робота складається зі вступу, двох структурно-логічно пов'язаних між собою розділів, висновків, списку використаних джерел (238 позицій), додатків. Її матеріал поданий у логічній послідовності, що сприяло розкриттю дисертантом взаємопов'язаних між собою теоретичних і практичних аспектів досліджуваної проблеми.

Високий ступінь наукової обґрунтованості результатів виконаного дослідження, що в концентрованому вигляді знайшли відображення у сформульованих здобувачем наукових положеннях, висновках і рекомендаціях, забезпечено методологічним і теоретичним обґрунтуванням його вихідних положень; застосуванням комплексу наукових методів, адекватних об'єкту, предмету, меті і задачам дослідження; використанням сучасних досягнень юридичної науки та широкої джерельної бази дослідження; здійсненням апробації основних концептуальних ідей і положень дослідження. Вдалий вибір методів дослідження, аналіз і синтез наукової літератури, нормативно-правових актів та узагальнення отриманої інформації з метою дослідження особливостей розгляду та вирішення публічно-правових спорів у сфері містобудування.

3. Достовірність та новизна висновків та рекомендацій.

Достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій дисертації підтверджується їх апробацією у відкритому друку, обговоренням на наукових конференціях, інших наукових заходах. Достовірність одержаних результатів підтверджується не тільки їх суто науковою значимістю, як певною системою здобутих дисертантом нових знань, що заповнюють деякі прогалини в адміністративному праві України, але й їх практичною витребуваністю на сучасному етапі, зокрема для вдосконалення чинного національного законодавства в тій його частині, що стосується особливостей

розгляду та вирішення публічно-правових спорів у сфері містобудування. Проведена автором науково-дослідна робота є результатом власних напрацювань здобувача, який здійснив вдалу спробу визначити адміністративно-правові засади розгляду та вирішення публічно-правових спорів у сфері містобудування.

Стосовно **наукової новизни** дисертаційної роботи слід зазначити, що оскільки проведене здобувачем дослідження інституту публічно-правових спорів у сфері містобудування здійснене вже на створеній його попередниками достатньо міцній науково-літературній базі як у сфері адміністративного права та процесу, так і інших галузевих сфер правореалізації, зокрема, на базі результатів наукових досліджень з науки цивільного права. Погоджуючись у цілому з усіма визначеними автором складовими новизни дослідження, вважаємо за необхідне акцентувати особливу увагу на деяких з них.

По-перше, новизна дослідження полягає насамперед в постановці та актуалізації автором питання про необхідність теоретичного узагальнення та нового вирішення наукового завдання, що полягає у визначенні сутності правового інституту публічно-управлінських спорів у сфері містобудування, окресленні проблеми його нормативного визначення та практичної реалізації, формулюванні пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства в цій сфері, спрямованих на подолання проблем трансформації моделі Стратегії сталого розвитку.

По-друге, на схвальну оцінку заслуговує сформований авторський підхід до визначення етапів розвитку законодавства України у сфері містобудування, що дало підстави виділити такі три етапи: 1) 1991–2007 рр., коли було закладено основи адміністративно-правового регулювання у сфері містобудування через ухвалення відповідних нормативно-правових актів, які визначили правові, економічні, соціальні й організаційні засади містобудівної діяльності нашої держави, планування та забудову територій, механізм фінансування капітального будівництва з державного бюджету,

пріоритети та концептуальні рішення щодо планування й використання території країни, посилення державного контролю за забудовою територій; 2) 2007–2014 рр., коли на законодавчому рівні було визначено шляхи подолання кризових явищ у сфері містобудування; 3) період, що розпочався у 2014 р. та характеризується процесом узгодженого розвитку національного законодавства у сфері містобудування, зближенням правової системи України з правом Європейського Союзу, усуненням наявних між ними суперечностей та формуванням мінімальних правових стандартів шляхом утвердження спільних правових принципів або прийняття окремих правових рішень із метою зближення правових систем (підрозділ 1.1).

По-третє, звернемо особливу увагу на сміливість автора, який обґрунтовано вимагає доцільності узгодження містобудівного та земельного законодавства щодо встановлення й зміни цільового призначення земельних ділянок, а також узгодження процедури стратегічної екологічної оцінки з процедурою експертизи проєктів будівництва. Спираючись на результати проведеного авторського дослідження, Н.О. Семенчук вдалося встановити, що найбільша ймовірність виникнення корупційних ризиків, пов'язаних з регулювання публічно-управлінських відносин у сфері містобудування пов'язується із здійсненням погодження дозвільно-ліцензійної документації, в тому числі з питань встановлення та зміни цільового призначення земель, що створює руйнівні перепони на шляху побудови сприятливого інвестиційного клімату в Україні (підрозділ 1.4).

По-четверте, здійснена класифікація способів урегулювання спорів у сфері містобудування заслуговує на позитивну оцінку. Так, Наталія Олександрівна виокремлює публічно-правові спори за такими критеріями, як: а) суб'єктний склад (спори за участю державних і позадержавних органів та учасників правовідносин); б) метод урегулювання спору (примирювальні (компромісні) процедури, правовстановлювальні, правовідновлювальні, змішані процедури); в) процедура врегулювання (спори, урегулювання яких відбувається у формі переговорів (negotiation); спори, урегулювання яких

відбувається у формі посередництва (mediation); спори, урегулювання яких відбувається у формі арбітражу (arbitration); спори, урегулювання яких відбувається із застосуванням комбінаторних процедур) (підрозділ 1.4).

Завершується дисертація Н.О. Семенчук висновком про те, що розгляд та вирішення публічно-правових спорів щодо регулювання містобудівної діяльності означає встановлення як напрямів зменшення їх кількісних показників, так і напрямів закріплення якісних підходів до їх урегулювання.

При цьому авторкою наголошено на тому, що забезпечення оптимізації регулювання містобудівних відносин має здійснюватися через спрощення доступу до такої діяльності, однак при цьому вимагається створення дієвих механізмів державного контролю та юридичної відповідальності. Вірним є висновок, що наявність значної кількості спорів загалом та у сфері публічно-управлінських правовідносин із регулювання містобудування зокрема свідчить насамперед про наявність нормативних положень чинного законодавства, дотримання яких супроводжується спротивом суспільства, окремих суб'єктів господарювання та інвесторів, а також створює перешкоди на шляху розвитку цієї галузі економіки.

Автором зроблено висновок, що в основу розмежування спорів, які виникають у сфері містобудування, має покладатися насамперед зміст інтересу, встановлення його публічно-правового чи приватноправового характеру. Аргументовано, що організаційно-господарськими відносинами у сфері містобудування є відносини, у яких реалізується взаємодія учасників господарської діяльності та органів державної влади й місцевого самоврядування щодо встановлення змісту набуття спеціальних прав на використання земельних ресурсів для забудови, встановлення права власності на об'єкт будівництва та інших видів організації взаємодії задля забезпечення ефективності здійснення господарської діяльності.

Н.О. Семенчук слушно визначено відмінність організаційно-управлінських відносин у сфері господарювання від публічно-управлінських

відносин, яка полягає в тому, що підставами їх виникнення можуть бути як договірні відносини, так і позадоговірні відносини, що виникають між адміністративним органом та підприємством. Варто погодитися із авторською аргументацією, що публічно-управлінські відносини у сфері містобудування регулюються адміністративно-правовими засобами впливу, тоді як організаційно-управлінські відносини у сфері містобудування належать до господарсько-правового регулювання.

Не менш важливими для удосконалення функціонування інституту публічно-правових спорів у сфері містобудування є й інші висновки, зроблені автором дисертації.

Основні положення роботи знайшли відображення у семи наукових статтях, опублікованих у виданнях, що визнані як фахові з юридичних дисциплін, у тому числі в одному зарубіжному науковому виданні, а також у чотирьох 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 дисертаційного дослідження зауважень не викликає.

Усе вищезазначене дозволяє зробити висновок, що дисертаційне дослідження Н.О. Семенчук виконано на високому теоретичному рівні, має значну наукову та практичну цінність. Автором сформульовані положення, що мають важливе значення для вдосконалення нормативно-правового регулювання розгляду та вирішення публічно-правових спорів у сфері містобудування. Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес у науково-дослідній сфері, у правотворчості, у правозастосовній діяльності компетентних суб'єктів, а також у навчальному процесі вищих навчальних закладів.

Надаючи загальну позитивну оцінку дисертаційному дослідженню, варто вказати на окремі недоліки та **дискусійні положення**, що містяться в

тексті роботи.

1. Емпіричну базу дослідження становлять статистичні дані, акумульовані Державною службою статистики України за період 2018–2024 рр., інформація Єдиного державного реєстру судових рішень України, дані з офіційних електронних ресурсів Міністерства фінансів України, Міністерства соціальної політики України, 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. Втім вбачається за необхідне дану емпіричну базу розширити за рахунок проведення авторського соціологічного опитування.

2. При визначенні напрямів удосконалення розгляду та вирішення публічно-правових спорів у сфері містобудування поза увагою автора залишено питання боротьби з корупцією у зазначеній сфері, проблематикою вилучення необґрунтованих активів. Було б показово дослідити види корупційний проявів у сфері надання містобудування та запропонувати шляхи подолання.

3. Визначаючи суб'єктів публічно-правових спорів у сфері містобудування автору необхідно було здійснити компетенційну характеристику обсягу повноважень, що покладено на Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру.

4. З тексту дисертації не зрозуміло, чи розрізняє автор такі категорії як «містобудування», «містобудівельна діяльність», що потребує уточнення під час публічного захисту.

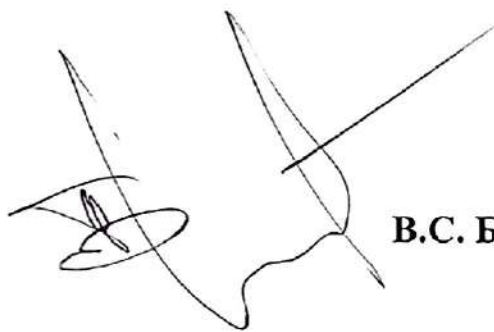
Наведені спірні положення і висловлені зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку дисертації, яка носить самостійний і творчий характер, має наукову і практичну цінність. Наявність дискусійних питань, насамперед, характеризує складність і актуальність досліджуваної теми та

власний підхід до її розгляду дисертантом. В дослідженні авторіві вдалося досягти його мети.

Усе викладене дає підставу для висновку про те, що дисертаційне дослідження Семенчук Наталії Олександрівни «Публічно-правові спори у сфері містобудування» є завершеною працею. Враховуючи досягнення автором мети та задач дослідження, в яких отримані нові науково обґрунтовані результати щодо розкриття сутності публічно-правових у сфері містобудування, беручи до увагу те, що в роботі наведено висновки, які сприятимуть вдосконаленню адміністративно-правових норм, в яких знаходять своє втілення відповідні правові засади врегулювання спорів у сфері містобудування, то є всі підстави відмітити, що дисертація Н.О. Семенчук відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а її автор заслуговує на присудження їй наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

кандидат юридичних наук,
суддя Миколаївського окружного
адміністративного суду



В.С. Брагар

*Підпис судді Миколаївського
окружного адміністративного
суду Брагара В.С.
завіряю.*

*В.О. Качанюк керівник управління
персоналом*

13.02.2024

