

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора, заслуженого працівника освіти України **Дубинського Олега Юрійовича** на дисертацію

Семенчук Наталії Олександрівни

«Публічно-правові спори у сфері містобудування»,

подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук
(за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право;
інформаційне право)

Актуальність теми дисертації визначається пріоритетністю завдання розбудови соціальної правової держави щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, одним із шляхів реалізації якого є належне врегулювання публічно-правових спорів у сфері містобудування.

Невизначеність, неврегульованість правового статусу органів виконавчої влади впливає на стан їх сервісно-публічної діяльності, обумовлює нестабільність та бюрократизм процедури надання адміністративних послуг, що призводить до підвищення рівня ефективності врегулювання публічно-правових спорів у сфері містобудування. Зазначені недоліки стають на заваді удосконалення організаційно-правового механізму врегулювання публічно-правових спорів у сфері містобудування, приведенню його у відповідність до європейських та світових стандартів ефективності. Особливо актуальною ця проблема залишається публічно-правових спорів у сфері містобудування у вигляді чітких адміністративних регламентів до кожної адміністративної послуги, оскільки саме органи державної влади працюють безпосередньо з населенням, забезпечуючи реалізацію прав, свобод та законних інтересів осіб, і таким чином формують позитивний імідж держави в цілому.

Слід відмітити також, що паралелізм та дублювання функцій органів публічної адміністрації, що надають адміністративні послуги у сфері містобудування, поєднання їх діяльності з контрольно-наглядовими провадженнями щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, відсутність належної координації діяльності їх структурних одиниць та

належного механізму стягнення плати за послуги, призводить до зростання кількості публічно-правових спорів у сфері містобудування.

Завдання комплексного наукового дослідження правового регулювання публічно-правових спорів у сфері містобудування актуалізується і тим, що в умовах систематизації та кодифікації відповідного законодавства.

Актуальність та практичне значення обраного напрямку дисертаційної роботи визначається також її безпосередньою спрямованістю на реалізацію положень 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; 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; Концепції судово-правової реформи в Україні та інших актів. Дисертацію виконано в межах науково-дослідних робіт Запорізького національного університету «Теоретико-методологічні та філософсько-історичні основи розвитку й перспективи реформування державного управління в Україні» (номер державної реєстрації 0113U000589), «Теорія і практика публічного управління й адміністрування в Україні та зарубіжних країнах» (номер державної реєстрації 0116U002645).

Обґрунтовуючи важливість, актуальність та практичне значення обраної для дослідження наукової проблеми, автор, на наш погляд, досить

вдало використовує результати комплексного аналізу реального стану правової регламентації та практики врегулювання публічно-правових спорів у сфері містобудування.

Актуальність дослідження відображається дисертантом у формулюванні мети дослідження, яка полягає в тому, щоб на підставі комплексного аналізу наявних наукових та нормативних джерел визначити сутність публічно-правових спорів у сфері містобудування, окреслити проблеми його нормативного визначення та практичної реалізації, сформулювати пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства в цій сфері і практики його застосування.

При цьому, неможливо не погодитись із логікою автора щодо постановки основних завдань дослідження, зумовлених необхідністю: описати адміністративно-правове регулювання відносин у сфері містобудування шляхом визначення їхнього сучасного стану, проблем та перспектив урегулювання; обґрунтувати сутність поняття та визначити ознаки публічно-правових спорів у сфері містобудування; здійснити класифікацію публічно-правових спорів у сфері містобудування; визначити способи врегулювання публічно-правових спорів у сфері містобудування; охарактеризувати суб'єктний склад публічно-правових спорів у сфері містобудування; описати строки у процедурі публічно-правових спорів у сфері містобудування та сформувати уявлення про їх систему і класифікацію; з'ясувати особливості встановлення критеріїв предметної та територіальної підсудності з урегулювання публічно-правових спорів у сфері містобудування; сформувати авторський підхід до обґрунтування напрямів забезпечення ефективності.

Таким чином, викладені нами висновки свідчать про те, що обрана Н.О. Семенчук тема дослідження присвячена дійсно актуальній проблемі, вирішення якої дасть можливість удосконалити на законодавчому та практичному рівнях врегулювання публічно-правових спорів у сфері

містобудування.

Наукова новизна отриманих дисертантом результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших комплексних наукових досліджень публічно-правових спорів у сфері містобудування.

Зокрема, заслуговує на увагу авторський підхід до визначення поняття публічно-правових спорів у сфері містобудування як певної суперечності, що виникла між особою, яка виконує функції держави, чи особою – носієм делегованих повноважень та суб'єктом господарювання зі здійснення діяльності з проведення підготовчих, архітектурних, будівельних робіт, робіт у сфері землеустрою, що зумовлює створення перешкод до формування повноцінного життєвого середовища (підрозділ 1.1, 1.2 дисертації, с. 4 автореферату).

При цьому, дисертантом обґрунтовано, що розуміння містобудування та містобудівної діяльності має виходити з встановленої нормативної конструкції, де запроваджено підхід до встановлення її сутності як певного різновиду господарської діяльності, яка може вимагатися через ліцензування, дотримання національної екологічної безпеки, економічної безпеки, технологічної безпеки тощо.

На підставі узагальнення відомостей про стан здійснення ліцензування містобудівної діяльності, що містяться у спеціальних реєстрах, де розміщуються відомості про визначені ДБН, містобудівні умови, що вживаються для об'єкта, та обмеження з дотриманням відповідності технологіям забудови, а також з огляду на положення містобудівної документації зроблено висновок, що процеси ліцензування господарської діяльності постійно перебувають у стані реформації, спрямованої на спрощення доступу приватних осіб до здійснення тих чи інших робіт, однак при цьому видача ліцензії залишається інструментом контролю за дотриманням безпеки окремих видів суспільних процесів, а також створення умов дотримання балансу як інтересів держави, соціуму, так і інтересів

інвесторів, без участі яких є неможливим розвиток будівельної галузі країни.

Чимало своєчасних і слушних міркувань висловлює дисертант з приводу удосконалення законодавства України, зокрема: а) визначити в Законі України «Про основи містобудування» від 16 листопада 1992 р. № 2780-XII спеціальний порядок урегулювання публічно-правових спорів шляхом медіації та здійснити нормативне встановлення критеріїв медіабельності спорів у сфері містобудування; б) внести до ст. ст. 18–21 Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III такі зміни й доповнення, які запровадять залежність землекористування не від визначення цільового призначення земельної ділянки чи іншого природного ресурсу, а від затвердженого плану забудови населеного пункту; в) закріпити в Законі України «Про охорону культурної спадщини» від 8 червня 2000 р. № 1805-III підстави для застосування субсидіарної відповідальності виконавців будівельних робіт задля підвищення рівня соціальної відповідальності учасників відносин, де об'єктом є спеціальний об'єкт будівництва та реконструкції – історико-культурний об'єкт української спадщини; г) закріпити в Порядку проведення інвентаризації земель, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 5 червня 2019 р. № 476, особливості здійснення адміністративної процедури з інвентаризації земель та встановити імператив щодо розроблення технічної документації із землеустрою, що має виконуватися органом місцевого самоврядування чи місцевим органом виконавчої влади (підрозділ 2.4).

Наведені вище висновки щодо оцінки новизни дисертації дають можливість встановити, що автором здійснено комплексне наукове дослідження, в результаті якого сформульовано та обґрунтовано ряд положень, авторських висновків та оригінальних пропозицій.

Обґрунтованість наукових положень дисертації та достовірність одержаних результатів. Аналіз рецензованої дисертації дозволяє стверджувати, що в результаті проведеного дослідження автор досягнув

визначеної мети та дав відповіді на поставлені завдання. При цьому, сформульовані та обґрунтовані ним положення, висновки, пропозиції є достатньо аргументованими та оригінальними, відповідають вимогам сьогодення, оскільки мають важливе значення не тільки для адміністративного права і процесу, але й для правозастосовчої діяльності суб'єктів владних повноважень.

У першу чергу, позитивно слід відмітити чітке та правильне визначення об'єкта та предмета дослідження, що дозволило автору сформулювати свою наукову ідею як цілісну, обґрунтовану проблему, і таким чином зробити реальний внесок в розвиток науки адміністративного права та процесу.

Крім того, під час дослідження було використано широкий спектр як загальних, так і спеціальних методів та прийомів наукового пізнання, застосування яких дозволило всебічно проаналізувати об'єкт дослідження. Зокрема, автором обумовлено використання методів індукції та дедукції, логіко-семантичний, сходження від абстрактного до конкретного, класифікації, групування, системно-структурний, системно-функціональний, структурно-логічний та компаративний, які застосовувалися автором у системному взаємозв'язку, відповідно до поставленої мети та завдань, об'єкта та предмета дослідження.

Нормативну основу роботи становлять Конституція України, міжнародно-правові акти, закони України, акти Президента України та Кабінету Міністрів України, інші підзаконні нормативно-правові акти з питань урегулювання публічно-правових спорів у сфері містобудування. Для розроблення пропозицій з удосконалення нормативно-правового регулювання процесу врегулювання публічно-правових спорів у сфері містобудування використано законодавство зарубіжних держав, зокрема Сполучених Штатів Америки, Федеративної Республіки Німеччина, Французької Республіки та інших країн Європи.

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.

Таким чином, рівень обґрунтованості наукових положень дисертації підтверджується теоретичною та методологічною базою дослідження, критичним аналізом та узагальненням праць вітчизняних та зарубіжних вчених, комплексним аналізом законодавства та міжнародної практики у сфері сервісно-публічної діяльності та встановленими емпіричними соціологічними висновками.

Наукова та практична значущість отриманих результатів полягає у можливості їх використання: як основи для подальших наукових досліджень особливостей урегулювання публічно-правових спорів у сфері містобудування в Україні; у процесі підготовки пропозицій щодо внесення змін до чинного містобудівного та адміністративно-правового законодавства задля оптимізації врегулювання публічно-правових спорів у сфері містобудування в Україні; для вдосконалення нормативно-правового регулювання розгляду й вирішення публічно-правових спорів у сфері містобудування в Україні; під час викладання студентам закладів вищої освіти дисциплін «Адміністративне право», «Корпоративне право», «Містобудівне право», у процесі підготовки підрозділів підручників і навчальних посібників із відповідного навчального курсу, а також статей та наукових повідомлень.

Наукові положення, висновки та рекомендації, сформульовані в дослідженні, досить повно викладено у 7 наукових статтях, опублікованих у

виданнях, що визнані як фахові з юридичних дисциплін, у тому числі в одному зарубіжному науковому виданні, а також у 4 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Наукові положення, висновки та рекомендації дисертації, викладені в авторефераті, відповідають змісту дисертаційної роботи та повністю відображають структуру, основні положення та результати дослідження.

Робота складається із вступу, двох розділів, восьми підрозділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Структура дисертації виглядає досить обґрунтованою та логічною.

Її перший розділ присвячений визначенню теоретико-правової характеристики публічно-правових спорів у сфері містобудування (с. 24-53); висвітлюється способи врегулювання публічно-правових спорів у сфері містобудування (с. 74-82) тощо.

У другому розділі досліджено суб'єктний склад публічно-правових спорів у сфері містобудування (с. 89-114); строки у процедурі публічно-правових спорів у сфері містобудування (с. 114-157). Автором виокремлено та здійснено детальний розгляд предметної й територіальної підсудності публічно-правових спорів у сфері містобудування (с. 157-167). Наведено оригінальні авторські пропозиції із забезпечення ефективності врегулювання публічно-правових спорів у сфері містобудування (с. 167-180).

Обрана структура дисертації дозволила автору послідовно і системно проаналізувати широкий спектр питань, які стосуються проблематики, що досліджувалась. Автор логічно виклав матеріал, із дотриманням відповідного співвідношення загальних та конкретних питань, сформулював необхідні наукові дефініції.

Мета і завдання, визначені автором у вступі, відповідають змісту дослідження та загальним висновкам, а всі висновки та рекомендації, зроблені автором, об'єднані провідною ідеєю вдосконалення надання

адміністративних послуг у сфері містобудування.

В цілому дисертаційна робота та автореферат оформлено відповідно до вимог встановлених МОН України.

Розглянута структура дозволила авторові у повному обсязі охопити предмет дослідження, досягти мети та виконати поставлені завдання. Повний обсяг дисертації становить 243 сторінки. Список використаних джерел налічує 238 найменувань. Оформлення бібліографії відповідає встановленим стандартам.

Разом з тим, аналіз текстів дисертації та автореферату дає підстави звернути увагу на деякі дискусійні положення, що потребують обґрунтування та уточнення, зокрема.

1. При здійсненні класифікації публічно-правових спорів автором застосовано такі критерії, як: сфера застосування, на основі якого побудовано Загальний класифікатор спеціалізацій суддів та категорій справ; змісту дій адміністративного органу, що оскаржуються; характер відносин. При цьому поза авторською увагою залишено ряд важливих критеріїв класифікації спорів, що дозволили б більш глибоко розглянути питання встановлення сутності публічно-правових спорів у сфері містобудування. Так, необхідно було приділити уваги класифікації публічно-правових спорів у сфері містобудування за такими критеріями: строк розгляду справи; суб'єктний склад процесуальних відносин; функціональна спрямованість юридичного конфлікту.

2. В межах здійсненого дослідження необхідно було приділити більш прискіпливу дослідницьку увагу питанню застосування відповідальності за порушення вимог містобудівного законодавства, та застосування відповідних заходів впливу, що дозволило б виділити місце суду у гарантуванні ефективності такого інструменту публічного адміністрування.

3. У підрозділі 1.1 «Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері містобудування: стан, проблеми, перспективи» автором

обґрунтовується авторський підхід до встановлення історичної періодизації розвитку чинного законодавства у сфері містобудування. Однак при цьому доволі поверхово, без висловлення авторського підходу розглянуто питання систематизації чинного та перспективного законодавства, зокрема у частині визначення структури проєкту Містобудівного кодексу України, що є на разі оприлюдненим.

4. У підрозділ 2.4 *«Напрями оптимізації ефективності розгляду та вирішення публічно-правових спорів у сфері містобудування»* автор обмежується обґрунтуванням лише нормативно-правових напрямів. При цьому автором не визначено організаційний та інформаційний напрям забезпечення ефективності впровадження загальнонаціональної політики у сфері містобудування в цілому, і зокрема, з питань врегулювання публічно-правових спорів.

5. Ефективність та практична цінність здійсненого дослідження значно б зросла, якби її авторка направила підготовлений нею проєкт Закону України «Про забезпечення ефективності розгляду та вирішення публічно-правових спорів у сфері містобудування» (додаток Б дисертації) до розгляду профільним комітетом Верховної Ради України.

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 спорів 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 надання адміністративних послуг 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:

доктор юридичних наук, професор,
заслужений працівник освіти України,
проректор з науково-педагогічної роботи,
економічних, юридичних та соціальних питань
Національного університету кораблебудування
імені адмірала Макарова



О.Ю. Дубинський

