

## ВІДГУК

**офіційного опонента на дисертацію Буги Володимира Васильовича на тему: «Адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням у сфері будівництва в Україні», подану на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 — адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право**

Дотримання законності й правопорядку в галузі будівництва служить однією з важливих умов успішного економічного розвитку держави. Разом з тим, сучасний рівень деліктних правовідносин в окресленій сфері залишається на вкрай низькому рівні. Зазначений факт обумовлений тим, що правопорушення у сфері будівництва відзначаються особливою специфікою, значною мірою вони продиктовані корисливими мотивами.

Саме тому, одним із пріоритетних та найбільш ефективних засобів, націлених на покращення відносин у сфері будівництва виступає адміністративно-правове регулювання.

Підкреслюючи позитивний вплив норм адміністративного права на будівельну галузь, варто відзначити суттєві позитивні перетворення в організаційно-правовому забезпеченні окресленої сфери суспільних відносин, протягом останній декількох років. Зокрема, у липні 2020 року запрацювала Єдина державна електронна система у сфері будівництва; з вересня 2021 року запрацювала Державна інспекція архітектури та містобудування, яка продемонструвала надзвичайну ефективність у сфері організації містобудування; прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо першочергових заходів реформування сфери містобудівної діяльності», який створює правові умови для запровадження докорінних змін в системі містобудування і т.д.

Водночас, на теперішній час, проблеми адміністративної відповідальності в галузі будівництва сучасною адміністративно-правовою наукою комплексно не розглядалися. Не вирішено багато ключових питань, спрямованих на удосконалення механізму запобігання правопорушенням у сфері будівництва,

не сформовано сучасне бачення системи деліктів, що підлягають віднесенню до правопорушень у будівельній сфері, накопичуються правові колізії між нормами КУпАП та іншими законодавчими актами, які визначають склади адміністративних правопорушень та адміністративні стягнення в будівельній сфері.

З огляду на окреслену проблематику адміністративно-правового регулювання механізму запобігання правопорушенням у сфері будівництва в Україні, не викликає сумніву, що обрана Бугой Володимиром Васильовичем тема дисертаційного дослідження є затребуваною та своєчасною.

Актуальність теми дисертаційної роботи підкреслюється її безпосереднім зв'язком із виконанням завдань Стратегії національної безпеки України (Указ Президента України від 14 вересня 2020 р. № 392/2020), Національної стратегії у сфері прав людини (Указ Президента України від 24 березня 2021 р. № 119/2021), Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки (Указ Президента України від 27 вересня 2021 р. № 487/2021), Стратегії економічної безпеки України на період до 2025 року (Указ Президента від 11 серпня 2021 р. № 347/2021), Плану заходів з післявоєнного відновлення та розвитку України (Указ Президента України від 21 квітня 2022 року № 266/2022), Національної економічної стратегії на період до 2030 року (постанова Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 р. № 179), тематики наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок на 2020–2024 роки (наказ МВС України від 11 червня 2020 р. № 454), а також згідно з тематикою науково-дослідної роботи Донецького державного університету внутрішніх справ на 2020–2024 роки «Правове забезпечення розвитку відносин між суб'єктами громадянського суспільства, суб'єктами господарювання, органами державної влади і місцевого самоврядування» (№0120U105598).

Комплексний, системний підхід дисертанта до виконання наукового дослідження підтверджується й тим, що в процесі його підготовки автором, поряд із науковими працями з адміністративного права, використано наукові

доброби із загальної теорії держави і права, теорії державного управління та інших галузевих правових наук.

Робота, запропонована В.В. Бугой, характеризується системним підходом до предмету дослідження. Побудова дисертаційного дослідження структурована відповідно до завдань та мети наукової роботи, що дозволяє послідовно розглянути всі проблеми, визначені автором.

Глибина та достовірність результатів дисертаційного дослідження базуються на належному використанні автором методів наукового пошуку.

У дисертації на основі комплексного наукового аналізу доктрин вітчизняних учених у галузі адміністративного права, національного законодавства та правозастосовної практики запропонований адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушення у сфері будівництва в Україні. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень та висновків.

Важливе теоретико-методологічне значення має сформульований автором висновок, що методологія дослідження є багаторівневою системою і передбачає застосування методів різної складності, які узгоджуються між собою та зорієнтовані на вирішення визначених завдань в контексті предмету дослідження. Методи вивчення адміністративно-правового забезпечення запобігання правопорушенням у сфері будівництва в Україні визначені дисертантом в якості сукупності спеціальних способів, прийомів і засобів спрямовані на дослідження стану правопорушень у сфері будівництва, виявлення їх конкретних причин та умов; розробку та прийняття загальнодержавних програм, а також організацію й здійснення на їх виконання комплексу різноманітних заходів із запобігання правопорушенням у сфері будівництва; вжиття заходів з виявлення суб'єктів правопорушень. (стор. 131).

Заслуговує на схвальну оцінку висновок щодо виділення законодавцем сукупності визначальних ознак складу адміністративного правопорушення як типової, необхідної й водночас достатньої для притягнення особи до юридичної відповідальності. Віднесення законодавцем адміністративно-деліктної норми до

певної глави КУпАП визначає основний об'єкт правопорушення. На підставі вищевикладеного виокремлені об'єктивні ознаки правопорушень у сфері будівництва. (стор. 193).

Варто погодитися із концептуальним баченням дисертанта щодо розподілу суб'єктів запобігання правопорушенням у сфері будівництва на групи: загальні (макростратегічний рівень) – суб'єкти, що відповідають за формування та реалізацію державної політики у будівельній сфері (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України); спеціальні (цільовий рівень) – суб'єкти безпосередньої реалізації заходів, спрямованих на запобігання правопорушенням у сфері будівництва (правоохоронні та контрольно-ревізійні органи, а також органи місцевого самоврядування) (стор. 262).

Логічним та обґрунтованим є визначення основних адміністративно-попереджувальних заходів запобігання правопорушенням, до числа яких віднесено нагляд та контроль, з розподілом на: нормативно-правовий, у рамках якого запропоновано проєкт розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції державної політики у сфері будівництва», а також на її виконання «Програму реформування системи захисту прав інвесторів до 2030 року» з одночасним прийняттям Будівельного кодексу України; організаційно-управлінський, в межах якого необхідно провести інвентаризацію об'єктів будівництва, посилити контрольно-ревізійну діяльність, створити громадську приймальню при Державній інспекції архітектури та містобудування України та будівельну інспекцію, що відповідатиме за виявлення, припинення та розслідування правопорушень у сфері будівництва. (стор. 344).

Важливе практичне значення має узагальнення автором індикаторів діяльності забудовників, які можуть свідчити про схеми вчинення правопорушень у сфері будівництва, зокрема: відсутність необхідної матеріально-технічної бази для здійснення заявлених обсягів будівельних робіт; відсутність повної бухгалтерської звітності, первинних документів; відсутність

ведення первинного обліку або ведення з порушеннями встановленого порядку; невідповідність записів у бухгалтерських документах; підроблення офіційних документів, виготовлення підроблених печаток, штампів чи бланків підприємств, установ чи організацій незалежно від форми власності, інших офіційних печаток, штампів чи бланків (або повна відсутність дозвільних документів); використання підставних осіб в якості номінальних власників; причетність осіб, що входять до керівного складу, до фіктивної діяльності або подання недостовірної інформації при реєстрації суб'єкта господарювання, пов'язаного з будівельною сферою; відсутність загальнообов'язкових зборів та платежів, сплати податків; відсутність операцій пов'язаних зі звичайною господарською діяльністю (виплат заробітної плати, оренди офісу/складу, закупівлі канцелярських товарів, сплати комунальних платежів тощо). (стор. 346).

В дисертації висловлено й обґрунтовано також низку інших важливих наукових висновків, пропозицій та рекомендацій.

Визнаючи загалом високий теоретичний рівень роботи, її велике практичне значення, слід відзначити, що окремі положення дисертаційної роботи є дискусійними, потребують подальшого уточнення та конкретизації. Зокрема, автору доцільно звернути увагу на таке:

1. У положеннях наукової новизни (стор. 29 дисертації) та висновках (стор. 345), автором висловлено пропозицію щодо створення громадської приймальні при органах архітектурно-будівельного контролю та нагляду. Загалом, підтримуючи зазначену пропозицію, варто наголосити, що відкритим, на теперішній час, залишається питання визначення правової основи функціонування зазначених інституцій, з огляду на скасування Типового положення про правову громадську приймальню, затверджену наказом Міністерства юстиції України від 15.06.2005 N 61/5.

2. У підрозділі 4.4. «Зарубіжний досвід запобігання правопорушенням у сфері будівництва» (стор. 345 дисертації), потребує додаткової аргументації доцільність прийняття Будівельного кодексу України, адже на теперішній час

на розгляді у Верховній Раді України знаходиться прийнятий у першому читанні проект Містобудівного кодексу України (реєстр. № 6400 від 18.05.2010). Крім того, питання правового регулювання будівельної галузі наразі врегульовані Законом України «Про містобудування», який визначає правові, економічні, соціальні та організаційні засади містобудівної діяльності в Україні.

3. У підрозділі 3.3. «Взаємодія суб'єктів запобігання правопорушенням у сфері будівництва» (стор. 263 дисертації), автором наголошується на процедурному характері діяльності контрольно-ревізійних та наглядових органів щодо запобігання правопорушенням у сфері будівництва, що в свою чергу, обумовлює наявність відповідних стадій, спрямованих на послідовну реалізацію зазначеної адміністративної процедури. Отже, на нашу думку, варто більш докладно розкрити стадії адміністративно-запобіжної процедури, спрямованої на запобігання правопорушенням у сфері будівництва.

4. У підрозділі 3.2. «Правове становище контрольно-ревізійних та наглядових органів у запобіганні правопорушенням у сфері будівництва» (стор. 218 дисертації), здобувачем доволі докладно розкрито етимологічне значення та правова природа контролю, як засобу забезпечення законності в будівельній сфері. Разом з тим, питання щодо співвідношення контролю та нагляду у сфері будівництва залишилось поза увагою дисертанта, наслідком чого виявилось застосування в тексті дисертації термінологічних конструкцій «будівельний контроль», «будівельний нагляд», «нагляд (контроль) у сфері містобудування», без проведення чіткого розмежування між вказаними категоріями. Тож, вважаємо, що варто уточнити співвідношення між контролем та наглядом у будівельній сфері, спираючись на положення законодавчих актів.

Разом з тим наведені зауваження мають переважно дискусійний характер і суттєво не впливають на загальну позитивну оцінку виконаного дисертаційного дослідження. Положення та висновки, сформульовані в дисертації, мають значну теоретичну і практичну цінність, можуть використовуватись у діяльності органів публічного адміністрування, в

освітньому процесі закладів вищої освіти юридичного профілю, нормотворчій діяльності.

Наукові положення, висновки і рекомендації, сформульовані в дисертації, досить повно відображено в статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях, у тезах наукових повідомлень на науково-практичних конференціях. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до встановлених вимог.

Зміст дисертаційної роботи висвітлений достатньо повно, виклад запропонованих в роботі положень базується на ґрунтовному опрацюванні літературних джерел із проблематики дисертаційного дослідження. Автор сформулював свої висновки, які становлять внесок у розвиток науки вітчизняного адміністративного права.

Усе викладене вище дає підставу для висновку про те, що дисертаційне дослідження «Адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням у сфері будівництва в Україні» є завершеною науковою працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності вирішують конкретне наукове завдання щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання механізму запобігання правопорушенням у сфері будівництва в Україні. Дисертаційне дослідження повністю відповідає науковій спеціальності 12.00.07 та вимогам Порядку присудження наукових ступенів, а його автор — Буга Володимир Васильович — заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 — адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**Офіційний опонент:**

**Керівник Департаменту  
організаційного забезпечення діяльності  
Бюро економічної безпеки України,  
доктор юридичних наук, професор,  
заслужений діяч науки і техніки України**



**Олексій ДРОЗД**

Донецький державний університет  
внутрішніх справ

Вх. № \_\_\_\_\_

« 26 » 04. 20 24 р.