

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

Актуальність теми дослідження визначається тим, що концепція розвитку адміністративного законодавства в сучасних умовах відображає поєднання публічно-правового регулювання та саморегулювання різних напрямів сфери будівництва; вдосконалення компетенції органів публічного адміністрування та адекватного її розподілу між органами влади різного рівня; уточнення компетенції вищих органів державної влади та спеціальних суб'єктів публічного адміністрування у сфері будівництва; визначення механізму адміністративної відповідальності у вказаній сфері суспільних відносин. Разом з тим, адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері будівництва є елементом державного регулювання, одним із способів зміцнення законності при здійсненні будівельної діяльності.

Адміністративна реформа в будівельній сфері сприяла стрімкому розвитку будівельних правовідносин, з'явилися нові учасники ринку адміністративних послуг у сфері будівництва, змін зазнало й адміністративне законодавство в галузі містобудування. Водночас, виник і ряд проблем адміністративно-правового регулювання будівельної галузі, розв'язання яких визначено метою дисертаційного дослідження «Адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням у сфері будівництва в Україні», підготовленого Бугой В.В.

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 доробки 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 наведено теоретичне узагальнення й нове розв'язання наукового завдання щодо вдосконалення адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням у сфері будівництва. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень та висновків. Зокрема, здобувачем уперше: розроблені концептуальні засади адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням у сфері будівництва, що ґрунтуються на апробованій вітчизняною і зарубіжною практикою системі скоординованих заходів адміністративного реагування, із впровадженням в діяльність контрольних, наглядових, ревізійних, правоохоронних органів комплексу нормативно-правових, інформаційних, аналітичних і технічних

запобіжних інструментів, спрямованих на моніторинг будівельної галузі, виявлення та усунення детермінаційних негативних чинників шляхом застосування ефективних адміністративно-правових заходів запобігання і регуляторних організаційно-управлінських рішень, у тому числі відомчого (міжвідомчого) характеру; запропоновано структуру формування та реалізації адміністративно-правових заходів запобігання правопорушенням у сфері будівництва з виокремленням нормативно-забезпечувальних (норми права, які регламентують специфіку будівельних відносин та запобіжну діяльність; акти реалізації норм права; правовідносини; адміністративна відповідальність як засіб попередження правопорушень) та нормативно-реалізаційних (інституційне забезпечення адміністративно-правових інструментів запобігання у формі контролю та нагляду, ревізійної та правоохоронної діяльності, а також реалізація заходів запобігання у формах попередження, припинення) складових; обґрунтовано інституційний підхід до системи суб'єктів запобігання правопорушенням у сфері будівництва з розподілом на: загальні (стратегічний 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 (контрольні, наглядові, ревізійні, правоохоронні органи та органи місцевого самоврядування); запропоновано комплекс правових та організаційно-управлінських заходів реалізації адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням шляхом прийняття Концепції державної політики у сфері будівництва, яка повинна включати в себе: визначені проблеми та пріоритети їх подолання у сфері будівництва; мету та завдання; перспективні напрями; джерела фінансування; оцінку ризиків; систему моніторингу та оцінювання застосування заходів адміністративного примусу; відповідальних суб'єктів; очікуваний результат; Програми реформування системи захисту прав інвесторів до 2030 року, що забезпечуватиме реалізацію захисту прав осіб у сфері будівництва; визначено

напрями імплементації кращих світових моделей охорони будівельної галузі та зарубіжного досвіду запобігання правопорушенням у сфері будівництва, зокрема визнано перспективним для впровадження у вітчизняне правове поле та правозастосовну практику програм підвищення кваліфікації працівників контрольно-ревізійних та інших наглядових органів; розроблення й реалізацію методик здійснення адміністративного провадження в контексті їх аналізу та узагальнення, а також спрямованих на вивчення способів (Іспанія, Німеччина, Норвегія, США, Фінляндія) й причин та умов, які сприяють учиненню правопорушень (Бельгія, Данія, Канада, Франція).

Важливе теоретико-методологічне значення має сформульоване дисертантом твердження про те, що економічна безпека виступає базисом національної безпеки, а розподіл зовнішніх і внутрішніх загроз засвідчив сталу тенденцію до посилення їх негативного впливу на пріоритетні галузі національної економіки. Не виключенням стала й сфера будівництва, ступінь і тривалість впливу загроз на яку заважає реалізації економіко-господарських інтересів, погіршує інвестиційний клімат та впливає на сталість соціально-економічних процесів. Тому одним із пріоритетних напрямів державної політики має стати зміцнення економічної безпеки країни в контексті охорони та захисту сфери будівництва, а саме створення та реалізація механізму запобігання правопорушенням шляхом нормативно-правового та організаційного забезпечення діяльності уповноважених суб'єктів, зокрема наглядових, контрольно-ревізійних, правоохоронних органів й органів місцевого самоврядування, налагодження тісної міжвідомчої взаємодії, дієвих методів контролю та нагляду у їх діяльності (стор. 349).

Заслуговує на підтримку та схвальну оцінку авторський висновок щодо розбалансованості державної діяльності щодо запобігання правопорушенням у сфері будівництва. Відтак, в умовах воєнного стану, докорінних змін законодавства та правозастосовної практики, розроблення адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням у сфері будівництва, який ґрунтується на комплексному міжгалузевому підході (адміністративно-правовий, господарський, цивільний, кримінально-правовий та ін.) та системі нормативно-

правових актів, стратегічних цілях забезпечення економічної безпеки, планах дій для різних суб'єктів запобігання, є нагальним й стратегічним. Вчені-адміністративісти до цього часу ще не розглядали запропонований адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням у сфері будівництва саме у такому вимірі, хоча окреслене питання носить не тільки теоретико-концептуальний характер, але й праксеологічне значення, особливо в умовах воєнного стану та плану післявоєнної відбудови країни (стор. 154).

Дисертантом доволі точно та повно визначено методологію дослідження адміністративно-правового забезпечення запобігання правопорушенням у сфері будівництва, яка включає використання сукупності спеціальних способів, прийомів і засобів дослідження стану правопорушень у сфері будівництва, виявлення їх причин та умов; організацію та здійснення комплексу різноманітних заходів з виявлення суб'єктів правопорушень та вчинення ними правопорушень. Пошук вирішення окреслених проблемних напрямів здійснювався шляхом використання загальнонаукових (діалектичний, формально-логічний, системний, структурно-функціональний) та спеціальних методів (історико-правовий, логіко-юридичний, контент-аналізу, компаративістській (порівняльно-правовий), моделювання, аксіоматичний, прогностичний, статистичний) (стор. 131).

Логічним та обґрунтованим є висновок дисертанта про те, що будівельна галузь – одна зі стратегічних галузей економіки з важливою соціальною складовою, яка спрямована на будівництво, реконструкцію, реставрацію, ремонт житла, інфраструктурної та транспортної мережі, й посідає одне з ключових місць за темпами розвитку і капіталізації в економіці країни, порівняно з іншими її сегментами. Водночас, така галузь є комплексом суспільних відносин, в яких беруть участь як фізичні, так і юридичні особи (органи державної влади та органи місцевого самоврядування), які наділені цивільно-правовими й публічними правами, а до їх прав та обов'язків належить досягнення високоякісних, позитивних змін життєдіяльності суспільства, створення об'єктів нерухомості, їх охорона й захист, у тому числі й застосування заходів адміністративного впливу до осіб, які порушують встановлений порядок здійснення будівельної діяльності (стор. 93).

Важливе теоретичне значення має сформульоване здобувачем поняття адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням у сфері будівництва – як системи заходів, спрямованих на виявлення та припинення порушень нормативно-правових актів, якими регулюються суспільні відносини у сфері будівництва та забезпечення дотримання правил і норм, пов'язаних із ними, окремими складовими якої є забезпечення безпеки та легальності будівельних проектів і процесів, підвищення якості будівельних робіт, сприяння ефективному використанню ресурсів у галузі будівництва. Такий механізм включає в себе нормативно-правове забезпечення сфери будівництва, у тому числі її захист та охорону; права та обов'язки учасників будівельного процесу; адміністративні процедури звернення й отримання ліцензій та дозволів для будівництва, вимоги до проектно-кошторисної будівельної документації; нагляд та контроль за порушення будівельного законодавства, у тому числі норм й стандартів будівництва; забезпечення безпеки будівельних об'єктів та якості будівельних матеріалів і конструкцій; вирішення конфліктів у сфері будівництва; вжиття заходів щодо правового захисту учасників будівельного процесу (стор. 132).

Слушними є авторські пропозиції щодо визначення структурних елементів нормативно-правового забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері будівництва, до числа яких віднесено систему норм права, які закріплені в законодавстві, стратегічних та програмних документах держави, і які встановлюють мету, завдання, правила, порядок, процедури діяльності уповноважених суб'єктів тощо. Головною особливістю будівельного законодавства є те, що власне правові норми тісно переплетені з нормами технічного характеру й нерідко включаються в єдині нормативно-правові документи. Нормативно-правове забезпечення сфери будівництва – єдина сукупність правових засобів, за допомогою яких відбувається впорядкування відносин у цій сфері відповідно до мети й завдань, які постають перед державою під час виконання нею своїх економічних функцій (стор. 352).

Важливим з практичної точки зору є висновок про те, що для притягнення юридичної особи до адміністративної відповідальності та можливості застосування достатніх штрафних санкцій або інших стягнень за порушення

обов'язкових законодавчо-закріплених правил вирішальну роль має відігравати (1) наявність організаційного статусу на момент вчинення правопорушення, а саме відповідного запису в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань (ЄДР), Єдиній державній електронній системі у сфері будівництва, Реєстрі будівельної діяльності як ліцензіата, експертної організації, технічного інвентаризатора, проектною організації, будівельної організації тощо); (2) вчинення адміністративного правопорушення, що є єдиною підставою настання адміністративної відповідальності, тобто юридичною особою порушене зобов'язання, невиконано обов'язок, заподіяна шкода інтересам (стор. 194).

В дисертації висловлено і 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. Додаткової аргументації потребують деякі положення наукової новизни, сформульовані здобувачем уперше (стор. 27), зокрема ті, що стосуються напрямів імплементації кращих світових моделей охорони будівельної галузі та зарубіжного досвіду запобігання правопорушенням у сфері будівництва. Серед іншого, автором наголошується на доцільності запровадження програм підвищення кваліфікації працівників контрольно-ревізійних та інших наглядових органів. Зазначена пропозиція потребує уточнення, з огляду на її недостатню аргументацію.

2. Помилковим у змісті дисертації є використання назви Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, положення про яке скасовано Указом Президента України від 20.06.2019 № 419/2019. На теперішній час його функції виконує Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України, положення про яке затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 30 червня 2015 р. № 460 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2022 р. № 1400), скорочено –

Мінвідновлення.

3. Потребує уточнення авторська позиція, висловлена дисертантом в положеннях наукової новизни (стор. 26), щодо віднесення Мінвідновлення, поряд із Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України, до числа загальних суб'єктів, що відповідають за формування та реалізацію державної політики в будівельній сфері. Разом з тим, на стор. 125 дисертації, зазначений орган виконавчої влади позначено автором, як «спеціально уповноважений орган у сфері будівництва».

4. У висновках (стор. 355) дисертантом пропонується розроблення та прийняття Концепції державної політики у сфері будівництва. Проте, варто нагадати, що у 2010 році законодавцем вже було розроблено та затверджено «Концепцію реалізації державної політики з нормативного забезпечення будівництва в Україні на період до 2015 року», реалізація якої, на жаль, не спричинила відчутного позитивного ефекту на нормативно-правове забезпечення будівельної галузі. Тож, доцільність прийняття вищевказаної Концепції має бути більш аргументована.

5. В змісті дисертації, характеризуючи наслідки адміністративних правопорушень у будівельній галузі, здобувачем використовується поняття суспільної небезпеки зазначених проступків. Разом з тим, КУпАП використовує такі конструкції, як: «шкідливі наслідки», «суспільна шкідливість діяння», «шкідливий вплив» і т.д. Саме тому, в науці адміністративного права сформовано усталену концепцію, відповідно до якої адміністративні правопорушення характеризуються суспільною шкідливістю, що й відрізняє їх від правопорушень кримінальних. Таким чином, авторський підхід щодо наявності суспільної небезпечності діяння, при вчиненні адміністративних правопорушень, має бути належним чином обґрунтований.

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 правозастосовній 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 забезпечення запобігання правопорушенням у сфері будівництва в Україні. Дисертаційне дослідження повністю відповідає науковій спеціальності 12.00.07 та вимогам Порядку присудження наукового ступеня доктора наук, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2021 р. № 1197, 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:

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

Олег ДУБИНСЬКИЙ



Донецький державний університет
внутрішніх справ

Вх. №

« 26 » 04. 20 24 р.