

ВІДГУК

офіційного опонента на дисертацію Буги Володимира Васильовича за темою: «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

Враховуючи високу соціально-економічну значимість правового регулювання сфери будівництва, перед законодавцем стоїть непросте завдання, яке полягає у виробленні дієвого механізму запобігання правопорушенням в окресленій сфері суспільних відносин, центральне місце в вирішенні якого належить інституту адміністративної відповідальності.

На теперішній час особливістю законодавства, що регламентує сферу будівництва, є його міжгалузевий характер, що в більшості випадків не відповідає сучасним реаліям. Крім того, бланкетний характер правових норм та відсутність системного підходу до встановлення адміністративної відповідальності у досліджуваній галузі дестабілізує зазначені правовідносини, ускладнюючи правозастосовну діяльність. Також, слід зазначити наявність колізій між нормами КУпАП та інших законодавчих актів, які встановлюють адміністративну відповідальність у сфері будівництва.

Суттєвий негативний вплив на процедуру притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері будівництва також чинить не чіткий розподіл компетенції між суб'єктами адміністративної юрисдикції. З огляду на висловлену проблематику правового регулювання будівельної галузі, актуальним та своєчасним є дисертаційне дослідження, підготовлене Бугою В.В.

Дисертацію виконано з урахуванням 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).

Дисертантом точно сформульовано мету дослідження, в якості якої обрано розроблення адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням у сфері будівництва з підготовкою пропозицій і рекомендацій щодо удосконалення відповідних положень національного законодавства з урахуванням досвіду розвинених країн світу та правозастосовної практики.

Вдало визначено об'єкт та предмет дослідження, відповідно до встановлених вимог.

В процесі підготовки дослідження здобувачем використано сучасні загальні та спеціальні методи наукового пізнання. Зокрема, діалектичний та формально-логічний, за допомогою яких розкрито теоретико-методологічні засади запобігання правопорушенням у сфері будівництва (розділ 1); системний – дозволив виокремити та систематизувати суб'єктів запобігання правопорушенням у сфері будівництва (розділ 3); структурно-функціональний – для надання адміністративно-деліктної характеристики правопорушень, що вчиняються у сфері будівництва (розділ 2) і розроблення на цій основі адміністративних заходів запобігання (розділ 4). Застосування зазначеної методологічної основи обумовлено системним підходом, що дало дисертанту можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту і юридичної форми.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що в дисертаційній роботі вперше в Україні запропонований адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням у сфері будівництва на

основі комплексного наукового аналізу доктрин вітчизняних вчених, національного законодавства та правозастосовної практики.

У результаті проведеного дослідження автором особисто 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 значення для науки адміністративного права становлять положення наукової новизни, за допомогою яких удосконалено теоретичні підходи щодо розуміння складових державної політики у сфері будівництва, а саме: когерентність – проведення усіх заходів повинно узгоджуватись між собою, утворюючи єдину систему; ієрархічність – дотримання чіткої «вертикалі», за якою здійснюється весь процес реалізації; системність – повноцінний інструментарій для прийняття рішень, контроль за їх виконанням, коригування планів, залучення необхідних ресурсів та оцінка проведених заходів; систематизацію нормативно-правових актів, що регулюють будівельну

сферу за напрямками: які визначають правила належної поведінки; які встановлюють відповідальність за вчинення правопорушень; які регулюють алгоритм дій суб'єктів запобігання правопорушенням; класифікацію суб'єктів правопорушень у сфері будівництва за такими критеріями: відношенням до об'єкта (внутрішні, зовнішні) та процесу будівництва (суб'єкти, залучені до процесів будівництва, не залучені (не причетні) до процесів будівництва); правовим статусом (загальні, спеціальні); кількісно-якісним складом (особи, які вчиняють правопорушення одноособово, у складі групи); формою працевлаштування (офіційно та неофіційно працюючі); мотивом учинення (кар'єристи, корисливі правопорушники); наукове бачення застосування адміністративних заходів припинення правопорушень у сфері будівництва як примусове зупинення правопорушень та попередження можливих шкідливих наслідків і забезпечення застосування щодо порушника адміністративних стягнень (загальні та спеціальні), які залежно від виду правопорушення застосовують правоохоронні, наглядові та контрольно-ревізійні органи, а їх застосуванню передують стадія виявлення правопорушення, що вже розпочалося або триває.

Цілком логічним та обґрунтованим є висновок автора стосовно того, що сфера будівництва із виникненням держави, розвитком її правової системи, отримала імплементацію в господарських, адміністративних, процесуальних та інших нормах галузевого й міжгалузевого законодавства. Аналіз історичних правових джерел засвідчив, що певні елементи стандартизації досліджуваної сфери почали використовуватись на етнічних територіях України за часів Київської Русі, тобто, правове забезпечення безпосередньо пов'язане із становленням державності в цілому й триває до сьогодні, оскільки у КУпАП та інших нормативно-правових актах, переважно підзаконних, продовжується постійна тенденція до впровадження нових норм стосовно стандартів, правил, техніки будівництва (с. 128).

Заслуговує на увагу авторська гіпотеза, щодо визначення правової природи запобігання правопорушенням у сфері будівництва, яка відзначається складністю й розглядалася багатьма українськими вченими-адміністративістами за напрямками адміністративно-правового регулювання правовідносин та реалізації державної політики у сфері будівництва; визначення шляхів та методів протидії правопорушенням; розробки і вдосконалення методів екологічної оцінки впливу, що допомагає передбачати та оцінювати можливі негативні впливи будівельних проектів на довкілля; соціального впливу будівництва на місцеві громади та способи забезпечення етичної практики в будівельних проектах; методів взаємодії з громадськістю та спільної участі у прийнятті рішень, щоб забезпечити більшу відкритість і врахування думок громадськості в плануванні та виконанні будівельних проектів; розробки нових методів та підходів до будівництва, які сприяють сталості та збереженню довкілля (включає планування зелених будівельних проектів та використання відновлюваних джерел енергії); удосконалення будівельних процесів за рахунок використання сучасних технологій (смарт, штучний інтелект тощо) для підвищення ефективності будівництва та контролю екологічних стандартів (с. 130).

Дисертантом слушно наголошено, що нормативно-правове забезпечення сфери будівництва відзначається наявністю значної чисельності як законів, так і підзаконних нормативно-правових актів. Останні деталізують і конкретизують достатньо принципові положення законів, забезпечуючи максимальну реалізацію інтересів у сфері будівництва; регулюють суспільні відносини, що відносяться до контролю і нагляду з боку уповноважених суб'єктів; носять державний характер, оскільки їх реалізація є обов'язком суб'єктів виконання; приймають відповідно до встановленої іншими нормативними актами процедури і з урахуванням вимог до змісту та форми. Однак, така широка нормативно-правова база характеризується недосконалістю, неоднорідністю, безсистемністю та розбалансованістю на державному та галузевому рівнях;

відсутністю стратегії розвитку будівельної галузі та концепції запобігання правопорушенням у ній; роз'єднаністю суб'єктів запобігання правопорушенням, недостатнім рівнем правового забезпечення взаємодії й координації правоохоронних та інших державних (контролюючих) органів, дублюванням окремих їх функцій (с. 192).

Важливим з практичної точки зору є висновок про те, що суб'єктами адміністративних правопорушень у сфері будівництва, зазвичай, є: посадові особи підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності; працівники об'єкта, на якому здійснюється будівництво, зокрема службові особи, які працюють на ньому і виконують організаційно-розпорядчі або адміністративно-господарські функції; особи, які причетні до процесу будівництва на підставі угод; офіційно працюючі особи, оформлені на підприємстві, установі чи в організації будь-якої форми власності, відповідно до вимог трудового законодавства та вимог інших нормативно-правових актів, що регламентують трудові відносини; особи, які працюють без укладання будь-яких договорів; замовники будівництва; особи, які здійснюють проектування об'єктів та експертизу проектів будівництва; особи, які наділені повноваженнями архітектурно-будівельного контролю; особи, що надають технічні умови інженерного забезпечення об'єкта будівництва (с. 194).

Цікавою видається точка зору стосовно 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) (с. 262).

Важливе теоретичне значення для науки адміністративного права має визначення мети контрольно-ревізійної діяльності, яка полягає в тому, щоб виявити фактичний стан справ у процесі будівництва, співставити відповідність цього стану наміченим цілям і в разі необхідності застосовувати корегуючі заходи по приведенню підконтрольного об'єкта до належного стану. Найефективнішою є така організація відповідної діяльності, яка допомагає завчасно виявляти насамперед причини тих чи інших порушень, а також особи (іб) правопорушника (с. 263).

Разом з тим, дисертація не позбавлена певних недоліків та суперечливих положень, які потребують додаткових пояснень та уточнень.

1. Вимагає корегування список науковців, праці яких використані автором під час підготовки дисертаційного дослідження (стор. 20-21). Зокрема, в контексті триваючої третій рік повномасштабної війни росії проти нашої держави, сумнівною є доцільність використання наукових доробків російських фахівців в галузі адміністративного права, таких як Д.М. Бахрах та Ю.М. Старілов.

2. У підрозділі 1.3. «Методологія дослідження адміністративно-правового забезпечення запобігання правопорушенням у сфері будівництва» (стор. 84), дисертантом доволі докладно описано герменевтичний метод наукового пізнання, який активно використовувався ним під час підготовки дисертаційного дослідження. На цій підставі, герменевтичний метод доцільно вказати серед методів дисертаційного дослідження, перелік яких визначено на стор. 23-25 дисертації.

3. На сторінці 155 дослідження дисертантом наголошено на необхідності розробки оптимальної моделі кодифікації будівельного законодавства, що сприятиме узгодженню та впорядкуванню чисельних нормативно-правових актів у відповідній сфері. Під час публічного захисту дисертації хотілось би почути, які саме нормативні акти стануть об'єктом кодифікації і яку назву, на думку автора, має отримати новий кодифікаційний акт.

4. Важко погодитися з висновком, сформульованим на стор. 352 дисертації, про те, що нормативно-правове забезпечення сфери будівництва являє собою 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. Представляється, що нормативно-правове забезпечення як раз і виступає одним із важливих елементів сукупності правових засобів, спрямованих на регулювання сфери будівництва. Саме тому, нормативно-правове забезпечення не може бути ширше за родове поняття.

5. У підрозділі 3.1. «Система та повноваження суб'єктів запобігання правопорушенням у сфері будівництва і місце в ній правоохоронних органів України» (стор. 205), здобувач аналізуючи поняття «правоохоронні органи» доходить висновку про його несформованість у національному законодавстві. Разом з тим, серед суб'єктів адміністративної юрисдикції у будівельній галузі, автором вказуються поряд із правоохоронними, також і інші органи, зокрема, наглядові та контрольно-ревізійні (стор. 28), які в розумінні статті 2 Закону України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів», теж можуть бути віднесені до числа правоохоронних. Тож, варто уточнити дефініцію «правоохоронні органи», в контексті розуміння системи суб'єктів адміністративної юрисдикції в будівельній сфері.

Вищенаведені зауваження, які в певній мірі носять характер побажань, не впливають на загальну позитивну оцінку якості виконаної дисертантом роботи. Теоретичні результати й наукові положення, які містяться в цій дисертації, характеризуються єдністю змісту і свідчать про особистий вклад автора в юридичну науку. Вдалиий і логічно поєднаний вибір у дослідженні питань, їх актуальність, розумне співвідношення теоретичних міркувань та прикладів з практики, чіткість викладу матеріалу, аргументованість наукових висновків і узагальнень свідчать про значний науковий рівень проведеного дослідження та його практичне значення.

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 здатні стати значним внеском у розвиток вітчизняного адміністративного права.

Основні положення дисертації відображені в анотації, публікаціях у наукових виданнях, а також оприлюднені на науково-практичних конференціях, що свідчить про ретельну роботу, проведenu дисертантом в процесі наукового дослідження та його апробації.

Таким чином, дисертація Буги Володимира Васильовича за темою: «Адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням у сфері будівництва в Україні», є завершеною кваліфікаційною працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності розв'язують конкретну наукову проблему, яка має істотне значення для адміністративного права України. Зміст дисертації відповідає заявленій дисертантом науковій спеціальності (081 «Право»), робота пройшла належну апробацію, порушень академічної доброчесності в ній не виявлено. Дисертація відповідає Вимогам до оформлення дисертацій, затвердженим наказом МОН України від 12 січня 2017 року № 40 (зі змінами, внесеними згідно наказу Міністерства освіти і науки України №759 від 31.05.2019 року), та Порядку присудження наукового ступеня доктора наук, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2021 р. № 1197, а її автор – **Буга Володимир Васильович** – на основі публічного захисту заслуговує на присудження йому ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 — адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

**Головний учений секретар Національної академії правових наук України,
доктор юридичних наук, професор**

Підпис Гетьман засвідчую:
прізвище
Начальник ВК Гетьман
№00065028

Євген ГЕТЬМАН