

До спеціалізованої вченої ради  
Д 26.062.16  
у Національному  
авіаційному університеті

### **ВІДГУК ОФІЦІЙНОГО ОПОНЕНТА**

*доктора юридичних наук, професора Лєгези Євгена Олександровича  
на дисертацію Лещинського Віктора Петровича на тему  
«Адміністративно-правові засади забезпечення законності дозвільної  
діяльності у сфері містобудування», подану на здобуття наукового ступеня  
доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і  
процес; фінансове право; інформаційне право*

Вивчення змісту дисертації та наукових публікацій за темою дисертації В.П. Лещинського, дає підстави стверджувати про актуальність виконаного дослідження, достатній правовий аналіз з питань теми, обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій щодо розв'язання комплексної науково-прикладної проблеми адміністративно-правових засад забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування. У дисертації на достатньому науковому рівні проаналізовані теоретичні питання формування підходу та визначення елементів системи забезпечення законності адміністративних процедур надання дозволів у містобудуванні, гарантування якісного законодавства, яке регулює вказану сферу правової діяльності.

**Актуальність теми дослідження** визначена необхідністю пошуку оптимальних шляхів і способів відновлення середовища проживання, зруйнованого внаслідок повномасштабної агресії росії проти України. Про вказане прямо зазначено у Плані відновлення України, в якому наведено проекти Програми «Відновлення та модернізація житла та інфраструктури регіонів», присвячені будівництву (відновленню зруйнованих) об'єктів, забезпеченню енергоефективності, відновленню систем водопостачання тощо. Успіх вирішення цих стратегічно важливих для життєдіяльності держави, кожного громадянина завдань безпосередньо залежить не лише від якості

прийнятих управлінських рішень, а й від ефективності гарантій законності відносно містобудування, у тому числі – системи надання дозволів.

Виділяючи нагальні питання публічного адміністрування у сфері містобудування, слід вказати, насамперед, про високий рівень корупційних ризиків, про наявність яких свідчить, у тому числі – чисельні зміни у системі органів управління, що ілюструє ситуативний пошук найбільш результативних (за існуючих умов) форм управління містобудівною галуззю з метою, серед усіх, зниження рівня зазначених ризиків, скорочення циклу формування і прийняття управлінських рішень, оптимізації управлінської (у тому числі - дозвільної) діяльності. Вчені-дослідники, активно реагуючи на нагальні сучасні проблеми функціонування держави у надзвичайно складних умовах воєнного стану, звертають увагу останнім часом на сферу будівництва та визнають необхідність комплексних змін у містобудівній галузі, особливо у тій її частині, яка стосується державного (публічного) менеджменту. Разом з тим, в жодному з досліджень не надано належної уваги дозвільній діяльності щодо містобудування, а також гарантуванню законності у цій сфері, обранню методологічного підходу щодо цього.

Сучасне законодавство, яке регулює дозвільну діяльність у сфері містобудування, характеризується наявністю прогалин, що зумовлено стрімкими змінами у практиці містобудування, до яких не завжди виявляється готовою правозастосування. Вказане стосується, насамперед, процесів уніфікації адміністративних процедур, оптимізації правових форм прийняття управлінських рішень, забезпечення оперативності та економічності застосування заходів гарантування законності. Внесеними змінами до містобудівного законодавства (зокрема, щодо категорій складності об'єктів будівництва, структури дозвільної системи у сфері будівництва, спрощення оформлення початку виконання будівельних робіт та інші), прийняттям загального закону про адміністративну процедуру виникає необхідність концептуальних змін у системі забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування. Такі зміни стосуються, у першу чергу, перегляду основ дозвільної діяльності у напрямку гарантування її ефективності щодо реалізації

конституційних прав громадян на безпечне середовище проживання, а способи і засоби забезпечення законності повинні належно виконувати функцію правового захисту.

Отже, проблематика, досліджена дисертантом, становить безумовний як теоретичний, так і практичний інтерес. Позитивним є те, що дослідник зумів уникнути однобічності, тенденційності при висвітленні теми. Матеріал у розділах роботи викладається в логічній послідовності й легко читається. Актуальність обраної дисертантом теми дослідження не викликає сумнівів, відповідає потребам науки адміністративного права й в умовах воєнного стану.

**Ступінь обґрунтованості й достовірність основних наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих в дисертації.**

Отримані, обґрунтовані та презентовані в дисертації наукові положення, висновки і практичні рекомендації є логічними і послідовними. Обґрунтованість представлених наукових положень базується на аналізі вітчизняних нормативно-правових актів, міжнародних документів, вітчизняних і зарубіжних досліджень, офіційних статистичних даних уповноважених суб'єктів забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування за 2018–2022 рр., матеріали судової практики у сфері містобудування за період 01.01.2018–02.05.2023, а також соціологічні матеріали, довідкові видання.

Тема дисертаційної роботи є актуальною та практично значущою, що, зокрема, підтверджується зв'язком з науковими програмами, планами, темами, а саме дисертацію виконано відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12.01.2015 № 5, Стратегії розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 р., схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10.07.2019 № 526, Національної економічної стратегії на період до 2030 р., затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 № 179, Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 рр., затвердженої Указом Президента України від 27.09.2021 № 487, Стратегії розвитку Національної академії правових наук України на 2021–2025 рр.

Також дисертація пов'язана із виконанням на кафедрі конституційного і адміністративного права Національного авіаційного університету межах науково-дослідної роботи «Людиноцентризм публічного права України» (термін 02.01.2023 – 31.12.2025, реєстр.номер 0124U003363). Дисертація є складовою фундаментального дослідження «Забезпечення прав людини в умовах надзвичайних юридичних режимів: інституційна спроможність держави та національна безпека» (номер державної реєстрації ДБ-917, наказ МОН України від 03.03.2023 №232).

Основні положення й висновки дисертаційної роботи Лещинського Віктора Петровича відповідають чинним вимогам Кабінету Міністрів України, Міністерства освіти і науки України, що висуваються до дисертаційних робіт на здобуття наукового ступеня доктора наук. Розкриттю теми дослідження та виконанню поставлених завдань сприяла правильно обрана логічна структура дисертації. На досягнення мети дисертаційної роботи автором було сформовано та послідовно виконано такі завдання, які полягають у: висвітленні стану наукової розробленості проблеми визначення сутності дозвільної діяльності у сфері містобудування як предмету забезпечення законності її здійснення та здійснити систематизацію наукових досліджень; розкритті генезису формування наукових підходів до визначення сутності та гарантій законності дозвільної діяльності; встановленні предмету, особливостей адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності та організації її здійснення; виділенні принципів дозвільної діяльності у сфері містобудування та висвітленні їх сутності і призначення; виявленні правових форм дозвільної діяльності у сфері містобудування; встановленні суб'єктного складу правовідносин щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування; обґрунтуванні поняття та здійснення класифікації адміністративно-правових способів забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування; розкритті етимології та змісту контролю й нагляду як способів забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування; систематизації наукових поглядів щодо призначення судового контролю за законністю дозвільної діяльності у сфері містобудування; формулюванні напрямів розвитку

адміністративно-правового регулювання позасудових гарантій законності дозвільної діяльності у сфері містобудування; обґрунтуванні застосування системного підходу як основи вдосконалення організації діяльності у сфері містобудування та надання дозволів; розкритті категорії якості адміністративного законодавства щодо регулювання законності дозвільної діяльності у сфері містобудування; формулюванні концептуальних підходів до формування належної процедури дозвільної діяльності у сфері містобудування з урахуванням найкращих світових практик.

Сформульовані у дисертаційній роботі наукові положення, висновки та рекомендації базуються на теоретико-методологічних засадах науки адміністративного права, узагальненні існуючих ідей та поглядів сучасних вітчизняних і зарубіжних науковців, використанні комплексу загальнонаукових і спеціальних методів пізнання. Наукові положення, висновки і рекомендації дисертації є теоретично та практично обґрунтованими. Це підтверджується достатньою кількістю (426 джерел) опрацьованих Лещинським В.П. наукових праць зарубіжних та вітчизняних дослідників з різних галузей. У цілому наукові результати, отримані в дисертації, є достовірними, науково обґрунтованими та аргументованими. Вони базуються на детальному аналізі теоретичних досліджень та практичних напрацювань. Усі наведені в дисертаційній роботі пропозиції щодо вдосконалення законодавства змістовні, мають пояснення та обґрунтування.

Наукове і практичне значення дисертації, достовірність і новизна наукових положень підтверджуються теоретичною обґрунтованістю вихідних позицій дослідження, апробацією його результатів під час проведення науково-комунікативних заходів, документами про впровадження результатів дослідження (актами й довідками).

Про наукову новизну виконаного дисертаційного дослідження свідчать наступні обґрунтовані теоретичні положення.

Значення для науки адміністративного права та правозастосовної практики мають обґрунтовані автором положення про сутність дозвільної діяльності у сфері містобудування як об'єкт забезпечення законності, розгляд

такої діяльності не тільки з точки зору її кінцевого результату (акт дозвільного характеру), але й з точки зору всієї сукупності актів, що видається уповноваженим суб'єктом протягом здійснення дозвільної діяльності за результатами проміжних процедур. Таке положення створює теоретичне підґрунтя для забезпечення законності не тільки результату вказаної діяльності, але й усього процесу її здійснення.

У роботі вперше розкрито сутність і зміст адміністративно-правових засад дозвільної діяльності у сфері містобудування на основі системного підходу та дуалізму дозвільної діяльності, який виявляється у її взаємопов'язаній спрямованості – безпекової та правозабезпечувальної одночасно.

Заслуговує на підтримку обґрунтований підхід щодо співвідношення верховенства права і законності дозвільної діяльності взагалі та у сфері містобудування, зокрема, який ґрунтується на визнанні її публічно-правового характеру та необхідності врахування правової позиції ЄСПЛ щодо верховенства права. Такий підхід характеризується формулою, прийнятною у теорії права, щодо збереження верховенством права пріоритету у разі наявності недоліків правового регулювання дозвільних відносин та відповідної компетенції суб'єктів дозвільної діяльності.

Привертає увагу включення до предмету адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності відносин адміністративних зобов'язань, що дозволило виділити наступні відносини, які складають предмет адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності: публічного управління у зазначеній сфері; юридичної відповідальності уповноважених щодо здійснення публічного управління суб'єктів; адміністративно-деліктні відносини у сфері містобудування.

Обґрунтовано належність дозвільних правовідносин до системи відносин публічного управління у сфері містобудування як елемент зазначеної системи.

Методологія системного підходу є основою систематизації існуючих адміністративно-правових способів забезпечення законності дозвільної

діяльності у вказаній сфері, що у свою чергу дозволило висунути обґрунтовані теоретичні положення щодо розвитку окремих способів.

Автором запропоновано систематизацію адміністративно-правових способів забезпечення законності дозвільної діяльності у містобудуванні, яку здійснено за критерієм їх правової природи: контроль; нагляд; розгляд уповноваженими суб'єктами скарг та інших звернень з питань здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування; адміністративна відповідальність. Підкреслено особливе місце судового контролю за законністю зазначеної діяльності як найбільш ефективного способу забезпечення законності.

З урахуванням правової природи дозволу здобувачем виділено особливості форми управлінського рішення у сфері містобудування, що стосуються: сфери їх застосування, специфіки процедур прийняття такого рішення тощо. Варто відзначити, що зазначені положення ґрунтуються на актуальних здобутках доктрини адміністративного права щодо сутності управлінського рішення та заслуговують на підтримку.

Досить високий рівень та автентичність наукової новизни результатів дисертаційної роботи Лещинського В.П. свідчать про його спроможність здійснювати вагомі наукові дослідження та обізнаність в об'єктному полі проведеного дослідження.

Дисертаційне дослідження є оригінальною науковою працею, яка виконана на належному теоретичному і прикладному рівнях. Вона має послідовну та виважену структурну будову і за своєю архітектонікою є комплексним та завершеним науковим дослідженням. Зміст роботи та багатогранність висвітленої проблеми свідчать про різносторонню, і водночас комплексну наукову компетентність його автора – Лещинського В.П..

**Повнота висвітлення результатів дослідження в опублікованих працях.** Теоретичні положення і практичні рекомендації, що сформульовані в дисертаційній роботі, достатньою мірою відображені в публікаціях. Підготовлено та офіційно оприлюднено 33 наукові праці, серед яких - 26 опубліковані у наукових фахових виданнях України та наукових періодичних

виданнях інших держав, в тому числі - 3 у міжнародних фахових виданнях, які включено до міжнародної наукометричної бази даних Web of Science, а також тези наукових повідомлень на 7 науково-практичних конференціях.

Результати, висновки і рекомендації дослідження є особистим досягненням дисертантки. Особистий внесок Лещинського В.П. в спільну наукову роботу зазначено у переліку опублікованих праць за темою дисертації.

Усі наведені праці мають значний внесок в розбудову науки адміністративного права.

#### **Оцінка оформлення дисертації та академічної доброчесності автора.**

Оформлення дисертації здійснено відповідно до чинних вимог Міністерства освіти і науки України. Зміст дисертаційної роботи логічний, виклад матеріалу послідовний і достатньою мірою розкритий. В дисертаційній роботі відсутні академічний плагіат, фальсифікації та фабрикації.

**Практичне значення дисертаційної роботи.** Значну кількість концептуальних положень роботи доведено до рівня практичних пропозицій. Довідки щодо впровадження результатів дисертаційного дослідження підтверджують теоретичну значущість та практичне значення дисертації. Зокрема, пропозиції, що відображені в дисертації, використані в діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій:

- у науково-дослідній сфері – під час розвитку загальнотеоретичної проблематики галузі адміністративного права стосовно дозвільної діяльності загалом та у сфері містобудування зокрема (акт про впровадження у науково-дослідну діяльність Національного авіаційного університету від 30.05.2024);

- у правотворчій діяльності – для вдосконалення положень актуальних законів та підзаконних нормативних актів у сфері дозвільної діяльності, у тому числі у сфері містобудування (довідка про впровадження Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування Верховної Ради України №355д9/4-2024/130685 від 13.06.2024);



- у правозастосуванні – для здійснення офіційного тлумачення положень законодавства, зокрема при розгляді судових справ у досліджуваній сфері суспільних відносин (довідка про впровадження Управління архітектури та містобудування Мукачівської міської ради №142/0/168-24 від 13.06.2024; акт про впровадження Громадської організації «Інститут захисту інформаційних прав громадян» №10-2/1168 від 26.10.2023; довідка про впровадження Черкаської обласної організації Національної спілки архітекторів України №12 від 14.03.2024).

Отримані результати від впровадження пропозицій автора підтверджують значний внесок в розбудову науки адміністративного права.

**Дискусійні положення та зауваження щодо змісту дисертації.**  
Дисертаційна робота Лещинського В.П., як і будь-яке наукове дослідження, містить у собі дискусійні положення, які, не знижуючи цінність дослідження, потребують більш детального опрацювання та пояснення, зокрема:

Разом з тим, є дискусійними окремі положення дослідження.

1. Виникає необхідність конкретизації змісту категорії «містобудування», яка застосовується у дисертаційному дослідженні, і є ширшою, порівняно із визначенням містобудування (містобудівної діяльності) у ст.1 Закону України «Про основи містобудування».

2. У дисертації обґрунтовано підхід до співвідношення верховенства права і законності дозвільної діяльності загалом та у сфері містобудування зокрема, який ґрунтується на визнанні її публічно-правового характеру та необхідності врахування правової позиції ЄСПЛ щодо верховенства права. Для такого підходу характерна формула, прийнята в теорії права, щодо збереження верховенством права пріоритету в разі наявності недоліків правового регулювання дозвільних відносин та відповідної компетенції суб'єктів дозвільної діяльності. Погоджуючись принципово із зазначеним підходом, тим не менше, доцільно вказати про проблеми із його

застосуванням саме при врегулюванні відносин щодо забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування.

3. Потребує надання додаткових пояснень визначення різниці між адміністративно-правовими способами і засобами забезпечення законності у містобудуванні.

4. Серед способів забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування виділено контроль і нагляд. Для характеристики контролю та нагляду у дисертації розкрито якісні та кількісні показники діяльності відповідних уповноважених суб'єктів. Зокрема, сформульовані критерії визначення сфери дозвільної діяльності, що є предметом контролю, є реальне отримання суб'єктом містобудівної діяльності дозвільного документа; реальне здійснення суб'єктом дозвільної діяльності оцінювання потенційної небезпеки конкретного об'єкта дозвільної діяльності, а не лише формально належне дотримання визначеної законом процедури видачі дозволу; чи були реалізовані регуляторні повноваження в конкретному випадку дозвільної діяльності. Нагляд як спосіб забезпечення законності проаналізований у широкому та вузькому значеннях, у тому числі – із врахуванням ст. 41-1 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» як державний архітектурно-будівельний нагляд. Визнаючи, що в умовах воєнного стану встановлено мораторій на здійснення перевірок, тим не менше, бажано мати думку дисертанта з приводу ефективності встановлених процедур контролю та нагляду у аналізованій сфері за прикладом мирного часу.

Вказані зауваження та рекомендації не знижують загальної наукової та практичної цінності роботи щодо забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування і не впливають на позитивну оцінку дисертації Лещинського Віктора Петровича.

### **Загальний висновок**

У цілому, як свідчить зміст роботи, до захисту подано завершене наукове дослідження, яке містить низку наукових положень, що у своїй

сукупності роблять значний внесок у науку адміністративного права. У дисертації розв'язано важливу наукову проблему, що має надзвичайно актуальне значення для адміністративного права, практики державних органів та полягає в розкритті адміністративно-правових засад забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Дисертаційна робота на тему «Адміністративно-правові засади забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування» відповідає вимогам пунктів 7-9 «Порядку присудження та позбавлення наукового ступеня доктора наук», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2021 року №1197 із відповідними змінами, а саме: є завершеною самостійною кваліфікаційною працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати щодо забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування, що розв'язують конкретну наукову проблему, а її автор - Лещинський Віктор Петрович - заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

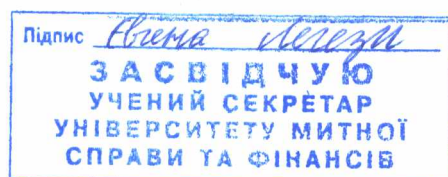
### Офіційний опонент

Професор кафедри публічного та приватного права

Університету митної справи та фінансів

доктор юридичних наук, професор

Євген ЛЕГЕЗА



*Керівник*



*Секретар*