

До спеціалізованої вченої ради
Д 26.062.16
у Національному
авіаційному університеті

ВІДГУК ОФІЦІЙНОГО ОПОНЕНТА

***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***

Актуальність теми дослідження не втрачається із плином часу і набуває нових аспектів в умовах воєнного стану в Україні, коли масштаби руйнувань інфраструктури, житла внаслідок військової агресії росії проти України важко осягнути і є більшими, враховуючи тимчасово окуповані території України. Так, за даними NYT «В Україні було зруйновано більше будівель, ніж якби кожен будівлю на Мангеттені зрівняли з землею чотири рази. Частина України, віддалені одна від одної на сотні кілометрів, мають вигляд, як Дрезден чи Лондон після Другої світової війни, або як Сектор Газа після піврічних бомбардувань» (<https://tsn.ua/ato/shrami-viyni-v-ukrayini-nyt-doslidila-masshtabi-ruynuvan-2593350.html>).

Організуючий, упорядковуючий потенціал адміністративно-правового регулювання формує належне методологічне підґрунтя, спонукаючи до наукового осмислення нових підходів до розкриття сутності і змісту адміністративно-правових засад забезпечення законності у містобудуванні, що становить теоретичну основу формування та подальшого впровадження у правозастосування ефективних процедур гарантування законності, визначення шляхів усунення правового нігілізму та, у кінцевому випадку – створення умов для належної реалізації конституційного права на житло. Наведена теза спирається на матеріали узагальнення судової практики адміністративних судів, коли тільки починаючи з 01.01.2024 року Київським окружним адміністративним судом як судом першої інстанції було прийнято більше 580 ухвал і рішень з питань розгляду і вирішення публічно-правових спорів, в тому числі предмет яких стосувався дозвільної діяльності (зокрема, з приводу регулюванню містобудівної діяльності та землекористування, зокрема у сфері; землеустрою; державної експертизи землевпорядної документації; регулювання земельних відносин, з них).

Роль і значення адміністративного судочинства як найбільш ефективного способу забезпечення законності впливає з припису ч.3 ст.8 Конституції

України щодо гарантування «Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України». Наведена конституційна формула означає, що звернення до суду безпосередньо на підставі конституційних норм прямої дії (про що вказано у першому реченні ч.3 ст.8 Конституції України) гарантоване лише для захисту прав і свобод людини і громадянина, а не для їх обмеження, а на суд покладено обов'язок захищати права і свободи людини і громадянина, а не обмежувати їх.

Виходячи із зазначеного, можна виділити конституційно визнану гарантію захисту прав і свобод людини і громадянина, а саме - звернення до суду, у тому числі - адміністративного. Разом з тим, необхідність підвищення дієвості системи забезпечення законності у публічно-правовій сфері, у тому числі - щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування, визначає потребу поглибленого наукового пошуку ефективних напрямків і конкретних процедур гарантування законності. Така постановка проблеми визначена частиною другою ст.19 Конституції України, у якій закріплено спеціально-дозвільний тип правового регулювання дій суб'єктів, уповноважених здійснювати функції держави, що відображається у формі: «заборонено все, крім дозволеного законом».

Зазначене підтверджує своєчасність та актуальність проведеного В.П. Лещинським наукового дослідження на тему «Адміністративно-правові засади забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування».

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано у межах науково-дослідної роботи кафедри конституційного і адміністративного права Національного авіаційного університету «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).

При виконанні науково-дослідної роботи Лещинським В.П. здійснено аналіз теоретико-методологічних основ сучасних тенденцій впровадження концепції людиноцентризму у визначення та функціонування способів забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування, обґрунтовано концептуальні засади розбудови системи гарантування законності зазначеної діяльності, що містять сучасні вимоги забезпечення якості адміністративного законодавства, впровадження системного підходу та визначення напрямків уніфікації адміністративних процедур із врахуванням найкращих світових практик.

Дисертаційне дослідження узгоджується із Указом Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року», Стратегією розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10.07.2019 № 526,

Національною економічною стратегією на період до 2030 року, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 № 179, Національною стратегією сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки, затвердженою Указом Президента України від 27.09.2021 № 487, Стратегією розвитку Національної академії правових наук України на 2021-2025 роки.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків та рекомендацій, сформульованих у дисертації, та їх достовірність і новизна ґрунтуються на грамотно обраній методологічній базі дослідження, що дозволило авторові провести глибокий критичний аналіз наявної теоретичної бази наукових напрацювань вчених, які вивчали проблеми законності і правопорядку, дозвільної діяльності, адміністративної процедури, звернутись до базових наукових робіт, присвячених формулюванню основних положень теорії адміністративного права, що стосуються сутності адміністративно-правових відносин та адміністративно-правового регулювання. Ретельне опрацювання робіт теоретико-методологічного змісту у галузях загальної теорії права і держави, адміністративного права, публічного управління та адміністрування, інших пов'язаних із темою дослідження робіт дозволили проаналізувати існуючу нормативну та емпіричну базу дослідження, звернутись до норм міжнародного законодавства з метою пошуку шляхів подальшої імплементації його найбільш доцільних для умов України положень.

Розкриваючи методологічну основу дисертаційного дослідження, слід відзначити вдале поєднання системного підходу і діалектики у зв'язку із розкриттям тенденцій розвитку дозвільної діяльності у сфері містобудування та змін у системі забезпечення законності її здійснення. Ба більше – такий підхід дозволив здійснити правове моделювання належних адміністративних процедур дозвільної діяльності у досліджуваній сфері та виявити пріоритетність у застосуванні адміністративно-правових способів забезпечення законності.

Застосовані у дисертації спеціально юридичні методи наукового аналізу відповідають меті та завданням та є невід'ємними складовими методології дослідження, основою формування категоріально-понятійного апарату, обрання напрямків розв'язання досліджуваної наукової проблеми. Мова йде про такі спеціально юридичні методи як аналітичний, логіко-семантичний, гносеологічний, структурно-функціональний, узагальнення, системно-структурний, статистичний, метод документального аналізу, дедукції, індукції, прогностичний, порівняльно-правовий.

Отже, науковий підхід автора відповідає сьгоднішнім реаліям, дозволив належним чином обґрунтувати отримані результати.

Метою дослідження обрано обґрунтування сутності та змісту адміністративно-правових засад забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Зміст та спрямування сформульованих наукових завдань структурно та логічно узгоджені, їх кількість є достатньою для розкриття обраної теми та досягнення поставленої мети. Ознайомлення з дисертаційною роботою дає підстави стверджувати, що мету дослідження досягнуто, а поставлені завдання розв'язані в повному обсязі.

Окремо слід відзначити мову, стиль та логіку викладення матеріалів у дисертації. Робота написана грамотно, а стиль викладення матеріалів дослідження, наукових положень, висновків і рекомендацій забезпечує легкість та доступність їх сприйняття.

Наукові положення, висновки та рекомендації, представлені автором в дисертації, є достовірними та обґрунтованими. Найбільш цінними з них є:

- виявлення пріоритету у визначенні й застосуванні способів забезпечення законності, виходячи з єдності теорії, нормативного закріплення та практики правореалізації прав, свобод, законних інтересів під час здійснення дозвільної діяльності в цій сфері, що здійснено на основі системного підходу до розкриття сутності законності дозвільної діяльності у сфері містобудування;

- обґрунтовано концептуальні засади вдосконалення системи забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування у її адміністративно-правовому вимірі, які стосуються: а) визначення умов належного функціонування системи; б) підходів до гарантування якості адміністративного законодавства; в) формування та впровадження уніфікованих адміністративних процедур дозвільної діяльності у сфері містобудування;

- запропоновано при розкритті сутності дозвільної діяльності врахувати її взаємопов'язану спрямованість – безпекову та правозабезпечувальну одночасно. Зазначений підхід відображає дуалізм дозвільної діяльності та дає підстави виділити її як окрему категорію, окреме правове явище та окрему підсистему в системі надання адміністративних послуг: з одного боку – високий ступінь суспільної небезпеки предмета дозвільної діяльності, а з іншого – значення для забезпечення належних умов життєдіяльності;

- 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;

- сутність гарантій законності дозвільної діяльності у сфері містобудування розкрито з урахуванням дуалізму категорії «гарантії», якою охоплено підстави, способи й засоби гарантування законності, з одного боку, а з іншого – розуміння дозвільної діяльності як окремої гарантії законності

дотримання набувачами дозволів загальнообов'язкових правил у сфері містобудування;

- запропоновано до предмета адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності включити відносини адміністративних зобов'язань, які належать до предмета адміністративно-правового регулювання (В. К. Колпаков). Урахування зазначеного загального підходу надало змогу довести належність до предмета адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності таких відносин: публічного управління в зазначеній сфері; юридичної відповідальності уповноважених щодо здійснення публічного управління суб'єктів; адміністративно-деліктних відносин у сфері містобудування. Обґрунтовано належність дозвільних правовідносин до системи відносин публічного управління у сфері містобудування як елемента зазначеної системи;

- удосконалено науковий підхід до визначення категорії «адміністративна послуга», доведено визначальний характер підходу академіка В. Б. Авер'янова щодо її призначення – створення умов для забезпечення реалізації приватними особами конституційних прав;

- обґрунтовано доцільність визначення сутності дозвільної діяльності в містобудуванні як об'єкта забезпечення законності у двох аспектах: як індивідуальну правову форму дозвільної діяльності, якою закріплено її результат – акт дозвільного характеру; як передбачену законом сукупність актів, які надають уповноважені суб'єкти дозвільної діяльності і які спрямовані на вирішення питання щодо видачі документа дозвільного характеру або відмови в такій видачі. Такими актами закріплюють результати здійснення проміжних процедур, пов'язаних зі здійсненням дозвільної діяльності;

- доведено необхідність виділення серед юридичних гарантій законності у сфері дозвільної діяльності тих, які мають особливе значення, враховуючи позитивістські засади дозвільної діяльності: юридичні умови (якісне законодавство) та правові засоби (контроль, у тому числі міжвідомчий, та нагляд у досліджуваній сфері);

- удосконалено систематизацію адміністративно-правових способів забезпечення законності дозвільної діяльності в містобудуванні 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. Окреме місце посідає судовий контроль за законністю зазначеної діяльності як найбільш ефективний спосіб забезпечення законності;

- обґрунтування положення про те, що механізми адміністративно-правового забезпечення й захисту прав та свобод людини є невід'ємним елементом процедур прийняття та застосування адміністративного акта у сфері містобудування, що дозволило удосконалити актуальну концепцію адміністративного акта в доктрині адміністративного права;

- дістав подальшого розвитку науковий підхід до юридичної характеристики дозвільної діяльності з позицій обґрунтування співвідношення публічно-сервісного та публічно-владного її характеру. Автором запропоновано теоретичну формулу, коли сервісна спрямованість дозвільної діяльності уповноважених органів виконавчої влади забезпечується публічно-владним характером реалізації ними компетенції в цій сфері;

- визначення гарантій законності дозвільної діяльності, які поширюються й на сферу містобудування, виходячи з визначального характеру прав людини, суб'єктивних свобод, законних інтересів у подальшому розвитку спеціально-юридичних гарантій: контроль; реагування суб'єктів публічної влади на звернення приватних осіб щодо захисту їх суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів; судовий захист вказаних прав, свобод, законних інтересів; притягнення особи до юридичної відповідальності. Наголошено на реалізації цих гарантій у визначеній законом процесуально-процедурній формі.

Одержані результати мають значну теоретичну цінність та практичне значення; їх наукова новизна вирізняється вагомими здобутками отриманими вперше, а також розвиненими та удосконаленими положеннями. Отримані наукові результати мають вагоме значення для розвитку науки адміністративного права.

Достовірність одержаних результатів. Наукові положення, висновки та рекомендації, представлені автором в дисертаційній роботі, мають високий рівень вірогідності. Дослідження здійснене автором відповідно до теми роботи та поставленої мети. Ознайомлення зі змістом дисертації надає можливість зробити висновок, що поставлена мета досягнута, чому сприяв правильний вибір об'єкта дослідження та використання значного обсягу бібліографічних джерел. Достовірність та об'єктивність одержаних результатів, висновків та рекомендацій автора підтверджуються логічною завершеністю виконаної роботи, апробацією її результатів на міжнародних науково-практичних конференціях, публікаціями у наукових фахових виданнях, а також довідками та актами про впровадження результатів дослідження, зокрема й в законотворення (Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування Верховної Ради України), науково-дослідну діяльність Національного авіаційного університету, а також практичну діяльність органу місцевого самоврядування, громадської організації.

Значення результатів для науки та практики. Наукове значення отриманих Лещинським В.П. результатів у процесі підготовки дисертаційної роботи полягає у формуванні теоретичних засад та методологічних положень, які розкривають сутність і зміст адміністративно-правових засад забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування. Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що обґрунтовані в дисертації положення впроваджені й можуть бути використані в:

- 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);

- 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);

- 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);

- навчальному процесі – для видання підручників, навчальних посібників з дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», методичних та навчальних матеріалів й спеціальної літератури з роз'яснення положень актуального адміністративного законодавства.

Повнота висвітлених наукових положень, висновків і рекомендацій в опублікованих працях. Основні наукові результати дисертації викладені у 33 наукових працях, 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 тезах наукових повідомлень на 7 науково-практичних конференціях. Обсяг і рівень публікацій свідчать про належну підготовку дисертаційного дослідження.

Основні результати дослідження оприлюднені до захисту дисертації, публікації розкривають зміст представленої дисертації та свідчать про самостійність одержаних результатів наукового дослідження.

Академічна доброчесність автора. У дисертації факти академічного плагіату, фальсифікації та фабрикації відсутні, що свідчить про академічну доброчесність автора.

Дискусійні положення та зауваження до змісту та оформлення дисертації. В цілому високо оцінюючи результати виконаного Лещинським В.П. дослідження, необхідно відзначити окремі спірні аспекти роботи, що вимагають уточнення в ході наукової дискусії:

1. Проблему розкриття сутності і змісту правової форми активно аналізували дослідники загальних проблем адміністративного права і на цей час

відповідні теоретичні положення є достатньо ustalеними, хоча у теорії адміністративного права активно прослідковується тенденція використання категорій і термінів, більш прийнятних для галузі державного управління. Мова йде про таку категорію як «інструменти публічного адміністрування», зміст якої дослідники визначають по-різному, включаючи до нього і правові форми, і організаційні форми, і методи адміністративного права. Хоча, слід підкреслити, що і в цьому напрямку відсутній єдиний підхід до розкриття змісту цієї категорії. У зв'язку з цим виникає питання про авторську позицію щодо визначення та особливостей правової форми дозвільної діяльності у сфері містобудування.

2. У дисертаційному дослідженні наголошено на актуальність розвитку позасудових засобів вирішення адміністративних конфліктів, зокрема – шляхом здійснення позасудового адміністративного юрисдикційного провадження. Однак потребує розкриття авторський підхід до визначення категорії «адміністративний конфлікт». Крім того, для реалізації цієї пропозиції доцільне обґрунтування конкретних змін до законодавства.

3. Автором виділяється проблема забезпечення якості адміністративного законодавства, яке регулює відносини законності у досліджуваній сфері. У зв'язку з цим виникає питання, які конкретні пропозиції щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання законності дозвільної діяльності у містобудуванні запропоновані.

4. Потребує додаткових пояснень положення про виділення окремо міжнародних гарантій законності дозвільної діяльності у сфері містобудування, враховуючи наступне. Конституцією України передбачено, що до системи чинного законодавства включаються міжнародні нормативно-правові акти, які ратифіковані у встановленому порядку. Тож ратифіковані міжнародні нормативно-правові акти стають складовою чинного законодавства, а тому їх виділення у окрему групу навряд чи вдається доцільним.

Втім, зазначені зауваження не знижують загальний високий рівень проведеного дослідження та можуть бути обговорені в процесі дискусії під час захисту.

Загальний висновок. Таким чином, дисертаційне дослідження Лещинського Віктора Петровича 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 розкриття сутності і змісту адміністративно-правових засад забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування, що розв'язують наукову проблему, яка має значення для розвитку науки адміністративного права, а його 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

*В.о. декана Юридичного факультету
Національного авіаційного університету
доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України*



Ірина СОПЛІКО

