

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора Шатрави Сергія Олександровича на дисертацію Лук'янчука Микити Олеговича «Адміністративно-правові засади реалізації державної політики у сфері будівництва в умовах гуманітарної кризи в Україні», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дослідження. Повномасштабна війна спричинила системні руйнування житлового фонду, об'єктів критичної інфраструктури та соціальної сфери, масштабне переміщення населення і, як наслідок, - нагальну потребу у швидкому, безпечному та правово вивіреному відновленні територій. У таких обставинах саме ефективний адміністративно-правовий механізм виступає ключовою передумовою реалізації державної політики у сфері будівництва, починаючи від планування та дозвільних процедур до державного нагляду (контролю), публічних закупівель, введення об'єктів в експлуатацію і завершуючи подальшим моніторингом.

Сутність проблеми полягає у збалансуванні спрощених (екстрених) процедур із принципами правової визначеності, прозорості, підзвітності і дотриманням стандартів безпеки, енергоефективності, доступності, охорони культурної спадщини та довкілля. Не менш важливими є гармонізація із європейськими стандартами, цифровізація адмінпроцедур (єдині реєстри, відкриті дані, електронні сервіси), антикорупційні запобіжники у розподілі національних та міжнародних ресурсів, а також гарантії участі громадськості та захисту прав уразливих груп (ВПО, осіб з інвалідністю, сімей загиблих тощо).

Вказані виклики формують широку науково-практичну нішу для переосмислення інституційної структури управління будівництвом, удосконалення адміністративних процедур та інструментів, розвитку державно-приватного партнерства у вказаній царині. Запропонована тематика

прямо кореспондує завданням післявоєнного відновлення, підвищує стійкість публічного управління та забезпечує реальну ефективність державної політики у сфері будівництва в умовах гуманітарної кризи.

З огляду на вказане вище, актуальність та своєчасність наукової роботи Лук'янчука Микити Олеговича на тему: «Адміністративно-правові засади реалізації державної політики у сфері будівництва в умовах гуманітарної кризи в Україні» не викликає жодних сумнівів.

Представлене дисертаційне дослідження виконано відповідно до: «Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року», затверджених Указом Президента України від 30.09.2019 № 722/2019; «Стратегії реформування системи публічних закупівель на 2024–2026 роки», схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 2 лютого 2024 р. № 76-р; «Стратегії національної безпеки України», затвердженої Указом Президента України від 14 вересня 2020 р. № 392/2020; «Стратегії воєнної безпеки України», затвердженої Указом Президента України від 25 березня 2021 р. № 121/2021; «Стратегії економічного розвитку Донецької та Луганської областей на період до 2030 року», затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2021 р. № 1078-р; «Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки», затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695; «Стратегії екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року», схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2021 р. № 1363-р. Тема роботи узгоджується з темою науково-дослідної роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0120U105390), що підтверджує актуальність проблематики.

У вступній частині дисертації автор переконливо довів актуальність обраної теми, чітко визначив її зв'язок із державними науковими програмами, стратегічними планами та пріоритетними напрямками досліджень. Послідовно сформульовано мету, завдання, об'єкт і предмет наукового пошуку, а також

обґрунтовано застосовані методи дослідження. У вступі повно розкрито наукову новизну, теоретичне та практичне значення отриманих результатів, наведено узагальнену характеристику структури й змісту роботи. Окрему увагу приділено представленню результатів апробації основних положень, зокрема через наукові публікації автора за темою дисертаційного дослідження.

Дисертаційне дослідження М.О. Лук'янчука суттєво розширює наукові уявлення у відповідній галузі, пропонуючи нові концептуальні підходи до розв'язання визначених проблем. Представлені у роботі наукові положення поглиблюють теоретичну базу науки адміністративного права та формують нові орієнтири для подальших досліджень. Сукупність отриманих результатів переконливо підтверджує актуальність, практичну спрямованість і суспільну значущість проведеного дослідження, що свідчить про його вагомий внесок у розвиток сучасної доктрини адміністративного права.

Ступінь обґрунтованості положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації

Дисертаційне дослідження М.О. Лук'янчука побудоване на основі використання сучасного методологічного інструментарію наукового пізнання, що забезпечило високий рівень теоретичної та емпіричної аргументованості отриманих результатів. Чітке визначення мети, об'єкта, предмета та завдань дослідження сприяло глибокому, системному та всебічному аналізу проблематики. Сформульовані у дисертації висновки відзначаються логічною послідовністю, внутрішньою узгодженістю та повною відповідністю поставленим науковим завданням, що свідчить про високий рівень наукової роботи.

Беззаперечною перевагою дисертаційного дослідження є широке використання нормативно-правової бази, що охоплює як законодавчі, так і підзаконні нормативно-правові акти, які комплексно регулюють досліджувану сферу. Автор продемонстрував глибоке опрацювання значного обсягу наукової літератури, включаючи праці українських і зарубіжних учених, що дозволило забезпечити міждисциплінарний підхід до проблематики.

Використання наукових напрацювань у галузях теорії держави і права, адміністративного, конституційного та міжнародного права істотно підвищило рівень наукової аргументованості й достовірності отриманих результатів.

Наукова новизна отриманих результатів визначається тим, що дана дисертаційна робота є однією з перших спроб комплексно, на основі узагальнення наукових підходів і глибокого аналізу міжнародного та національного законодавства, розкрити сутність і особливості адміністративно-правового механізму реалізації державної політики у сфері будівництва в умовах гуманітарної кризи. Здобувачем систематизовано теоретичні підходи до цієї проблематики та запропоновано конкретні науково обґрунтовані рекомендації та пропозиції, спрямовані на вдосконалення адміністративно-правового механізму та оптимізацію адміністративно-правового регулювання реалізації державної політики у сфері будівництва в умовах гуманітарної кризи. Основні з них такі:

— на науково-теоретичному рівні аргументовано, що державна політика у сфері будівництва в умовах гуманітарної кризи як об'єкт адміністративно-правового регулювання - це комплексна, багаторівнева та динамічна система суспільних відносин, у якій поєднуються нормативно-правові приписи, інституційно-організаційні механізми, процедурно-адміністративні режими та фінансово-економічні інструменти, спрямовані на правовий, організаційний і контрольний вплив держави на містобудівну діяльність з метою відновлення та модернізації зруйнованої чи пошкодженої інфраструктури, забезпечення реалізації конституційного права громадян на житло, гарантування безпеки й надійності будівельних робіт, інтеграції екологічно стійких та енергоефективних рішень і формування умов для сталого розвитку територій, що в умовах гуманітарної кризи набуває особливого значення як інструмент поєднання кризового управління, соціального захисту та стратегічного планування, покликаний забезпечувати баланс між терміновими заходами

реагування та довгостроковими пріоритетами відбудови й розвитку держави (с. 30-31);

– обґрунтовано, що руйнівний вплив збройної агресії росії на території України став безпрецедентним свідченням того, наскільки крихкими можуть виявитися гуманітарні надбання держави. Сформовані десятиліттями системи освіти, науки, культури та соціального забезпечення в умовах масованих руйнувань втрачають матеріальну основу у вигляді приміщень і споруд, а також цілісність свого функціонування. В умовах воєнного стану адміністративно-правове регулювання змушене виходити за межі стандартних процедур і шукати надзвичайні, гнучкі рішення, які поєднують швидкість ухвалення рішень із дотриманням засад законності та прозорості. Це означає необхідність формування нових моделей державної будівельної політики, у яких акцент робиться на оперативності, пріоритетності соціально значущих об'єктів і здатності інтегрувати внутрішні ресурси з міжнародною допомогою. Зокрема, нагальною є оптимізація процедур, що дозволяють уникати хаотичного відновлення та неефективного використання ресурсів, забезпечуючи єдині стандарти планування, відбору та фінансування будівельних проєктів (с. 43-44);

– резюмовано, що сучасна модель державної політики у сфері будівництва в умовах гуманітарної кризи перебуває на етапі становлення та фрагментарного правового закріплення. Завдання, принципи та напрями зафіксовані в окремих актах, проте відсутня їх чітка системна кодифікація. Такий стан створює правову невизначеність та ускладнює практичну реалізацію політики. У зв'язку з цим доцільним видається розроблення й прийняття окремого законодавчого акту, який комплексно визначатиме завдання, принципи та напрями реалізації державної політики у сфері будівництва в умовах гуманітарної кризи. На думку дисертанта, доцільно б було прийняти Закон України «Про запобігання впливу гуманітарної кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва». Прийняття такого акту забезпечило б правову визначеність, підвищило ефективність

адміністративно-правового регулювання, створило єдину системну основу для координації органів публічної влади та приватного сектору у відбудові країни, а також закріпило б гарантії реалізації соціальних прав громадян у надзвичайних умовах (с.61-62);

– визначено, що адміністративно-правовий механізм реалізації державної політики у сфері будівництва в умовах гуманітарної кризи доцільно визначати як взаємоузгоджену, динамічну та багаторівневу систему, що включає автономні, але взаємопов'язані комплекси нормативно-правових приписів, інституційних структур, адміністративних процедур і спеціальних організаційно-правових заходів, що функціонують у єдності з процесуально впорядкованими правозастосовними формами та судовим контролем, спрямованими на досягнення публічно значущих результатів – відновлення зруйнованої інфраструктури, забезпечення житлом громадян та гарантування безпечного середовища проживання в умовах надзвичайних викликів (с. 97-98);

– обґрунтовано, що сучасний масив нормативних положень про державно-приватне партнерство, концесії, інвестиційну діяльність, публічні закупівлі та містобудівне регулювання потребує доктринального узгодження на рівні адміністративної процедури. Відсутність єдиних регламентів руху справи, розмежування компетенції між центральними органами виконавчої влади, їх територіальними підрозділами, військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування, а також різна практика застосування дозвільних і контрольних механізмів створюють значні трансакційні витрати й ризики для інвесторів і громад. Паралельно виникає потреба в належному правовому оформленні механізмів попереднього відбору проектів, прозорості критеріїв, запобіганні конфлікту інтересів, забезпеченні відкритості інформації про земельні ділянки, планувальні рішення, умови підключення до мереж і вимоги до доступності та енергоефективності. Інституційна спроможність публічних замовників і партнерів має підкріплюватися організаційними регламентами, навчанням і стандартами взаємодії з

суб'єктами господарювання під час підготовки, укладення та виконання адміністративних договорів і відповідних господарсько-правових інструментів (с. 166-167);

— зроблено висновок про необхідність інституційної консолідації у формі створення окремого центрального органу виконавчої влади - Міністерства з питань внутрішньо переміщених осіб, відновлення житла та реінтеграції постраждалих територій України, діяльність якого регламентувати спеціальним Положенням, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України. Нормативне Положення доцільно побудувати навколо повного циклу публічної політики: 1) нормотворення та формування державних програм і стандартів (житлових, соціальних, доступності, безбар'єрності) для внутрішньо переміщених осіб; 2) адміністрування компенсацій і житлових програм (у т.ч. інтеграція із цифровими реєстрами пошкоджень/руйнувань, «справою відбудовного проєкту», публічними дашбордами виконання); 3) координація донорських ресурсів і державно-приватного партнерства у житловому відновленні (включно з єдиними вимогами до звітності, соціальних та екологічних запобіжників); 4) адміністративний нагляд за дотриманням процедур у сфері будівництва, що стосуються постраждалих громад (ризик-орієнтований контроль, типові регламенти руху справи, мотивування індивідуальних адміністративних актів); 5) організація доступної системи адміністративного оскарження рішень у відбудовних провадженнях; 6) правовий захист постраждалих домогосподарств, у тому числі методична і безоплатна правова допомога для внутрішньо переміщених осіб; 7) інтегроване управління даними - обов'язкова узгодженість «Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва» з реєстрами виплат, кадастром, реєстром будівельної діяльності та публічними закупівлями для повної простежуваності рішень. Така інституційна модель усуває поточну розпорошеність і хаотичність та забезпечує один центр політичної й адміністративної відповідальності за результат - від ухвалення правил до введення житла в експлуатацію з дотриманням прав людини та

стандартів належного врядування (с. 197–198).

Результати проведеного дослідження мають прикладне значення та можуть бути використані в діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування, у процесі підготовки та реалізації нормативно-правових актів, що регулюють сферу будівництва. Крім того, вони становлять практичну цінність для освітнього процесу закладів вищої освіти під час підготовки фахівців у галузі права та державного управління, зокрема з питань організації та реалізації державної політики у сфері будівництва в умовах гуманітарної кризи.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації

Висока наукова значущість дисертаційного дослідження не виключає необхідності висловлення окремих критичних та дискусійних зауважень, які можуть стати підґрунтям для подальшого розвитку досліджуваної проблематики та поглиблення її теоретичного опрацювання. До них варто віднести наступні:

1. У першому Розділі наукової роботи автор приділив належну увагу аналізу окремих загальнотеоретичних категорій реалізації державної політики у досліджуваній сфері. Тим не менш, вони розглянуті досить фрагментарно і хаотично. Так, наприклад, гарантії, функції і методи реалізації державної політики у сфері будівництва в умовах гуманітарної кризи висвітлено недостатньо глибоко у порівнянні з завданнями чи принципами. Розгорнутіше висвітлення цих аспектів підсилює структурну цілісність дисертації. Зокрема, автор міг би чіткіше окреслити та висвітлити ці аспекти з метою забезпечення структурної цілісності дисертації.

2. У підрозділі 2.2 «Суб'єкти реалізації державної політики у сфері будівництва в умовах гуманітарної кризи в Україні» дисертант здійснив загальну класифікацію суб'єктів реалізації державної політики у сфері будівництва та охарактеризував лаконічно специфіку кожного з них. Водночас, поданий аналіз не містить чіткого розмежування функціональної ролі кожного з досліджуваних суб'єктів, що свідчить про потребу у глибшому

теоретичному обґрунтуванні відмінностей у правовому статусі, компетенції та межах відповідальності суб'єктів реалізації державної політики у сфері будівництва в умовах гуманітарної кризи.

3. У дисертаційному дослідженні аналіз судової практики здійснено лише у загальних рисах, без належної деталізації. Доцільним було б в окремому підрозділі більш глибоко проаналізувати конкретні судові рішення, що стосуються адміністративно-правового регулювання у сфері будівництва, особливо в контексті дії воєнного стану та гуманітарних викликів. Такий підхід дозволив би підкріпити теоретичні висновки практичними прикладами, а також надати більш переконливе обґрунтування пропозиціям щодо вдосконалення адміністративно-правового механізму реалізації державної політики у сфері будівництва.

4. Попри належний рівень теоретичного опрацювання автором проблематики, у дисертаційному дослідженні недостатньо використано статистичні дані, які могли б надати глибше емпіричне підґрунтя для сформульованої наукової новизни. Розширення статистичної бази дозволило б більш об'єктивно оцінити реальний стан реалізації державної політики у сфері будівництва, виявити динаміку змін і підтвердити практичну значущість запропонованих у роботі наукових висновків та рекомендацій.

5. Одним із найважливіших положень дисертаційного дослідження є розроблення пропозицій щодо оптимізації адміністративно-правового регулювання реалізації державної політики у сфері будівництва в умовах гуманітарної кризи, що має на меті систематизувати чинне адміністративне законодавство. Пропозиції дисертанта є надзвичайно актуальними та своєчасними, проте наукова робота містить лише загальну концепцію, без повної конкретизації.

Сформульовані зауваження відображають багатогранність і складність досліджуваної проблематики, проте жодним чином не знижують загальної позитивної оцінки наукових результатів дисертаційної роботи М.О. Лук'янчука. Навпаки, вони підтверджують її наукову актуальність, практичну

значущість і потребу подальшого поглибленого вивчення настільки актуальних питань. Отримані результати можуть бути використані для удосконалення адміністративного законодавства України, оптимізації діяльності суб'єктів реалізації державної політики у сфері будівництва, а також у науково-дослідній і навчальній практиці.

Основні положення, висновки та практичні рекомендації, розроблені в межах дисертації, пройшли належну апробацію через публікації у рецензованих фахових виданнях і виступи на міжнародних науково-практичних конференціях. Це засвідчує наукову новизну, аргументованість і відповідність одержаних результатів сучасним тенденціям розвитку доктрини адміністративного права України.

Висновок

Основні наукові результати, висновки та практичні рекомендації, сформульовані у дисертації М.О. Лук'янчука, пройшли належну апробацію шляхом їх оприлюднення у фахових наукових виданнях та представлення у формі доповідей і тез на науково-практичних конференціях. Це свідчить про відкритість автора до наукової дискусії, підтверджує визнання отриманих результатів науковою спільнотою та відповідність роботи сучасним вимогам до дисертаційних досліджень.

Зміст дисертаційного дослідження викладено комплексно, логічно та послідовно. Наукові положення ґрунтуються на всебічному аналізі значного масиву наукових джерел і чинних нормативно-правових актів, що забезпечує їх глибину та достовірність. Автор здійснив переконливе аргументування сформульованих висновків, які становлять істотний внесок у розвиток сучасної науки адміністративного права України. У цілому дисертація М.О. Лук'янчука є самостійною, завершеною та внутрішньо узгодженою науковою працею, присвяченою системному дослідженню адміністративно-правового механізму реалізації державної політики у сфері будівництва в умовах гуманітарної кризи.

Таким чином, дисертаційне дослідження на тему «Адміністративно-правові засади реалізації державної політики у сфері будівництва в умовах гуманітарної кризи в Україні» є завершеною науковою роботою, у якій отримано нові теоретично обґрунтовані результати, що вирішують конкретне наукове завдання, яке має вагоме значення для розвитку науки адміністративного права, тобто за своєю актуальністю, новизною постановки та вирішенням досліджених проблем; теоретичним рівнем і практичною корисністю, достовірністю і обґрунтованістю одержаних результатів повністю відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, а її автор заслуговує на присудження йому наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

**завідувач науково-дослідної лабораторії
з проблем досудового розслідування ННІ № 1
Харківського національного
університету внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор**



Сергій ШАТРАВА